



La Regulación de los Medios de Comunicación y los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

Un análisis del marco legal de
14 países latinoamericanos,
desde la perspectiva de
la promoción y protección

La Regulación de los Medios de Comunicación y los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

**Un análisis del marco legal de 14 países latinoamericanos,
desde la perspectiva de la promoción y protección**

FICHA TECNICA

ANDI

Agencia de Noticias por los
Derechos de la Infancia

Presidente: Oscar Vilhena Vieira
Vice-presidente: Geraldinho Vieira
Secretario ejecutivo: Veet Vivarta

Red ANDI America Latina

Consejo coordinador: Carlos Mamani Jiménez
(Bolivia), Mario Chamorro (Nicaragua), Marta
Benítez (Paraguay) y Veet Vivarta (Brasil)
Secretaría ejecutiva: Asociación Global Infancia

LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

UN ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DE 14 PAÍSES
LATINOAMERICANOS, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA
PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN

Realización

Agencia de Noticias por los
Derechos de la Infancia – ANDI
Red ANDI América Latina

Apoyo

Save the Children Suecia

Apoyo para la traducción y diseño de la versión en español

Fundación Avina, Plan Bolivia y
Eco Jóvenes

Coordinadora del programa en
Save the Children Suecia
Angels Simon

Supervisión editorial

Veet Vivarta

Coordinación general de la investigación

Guilherme Canela

Asistentes de coordinación

Fábio Senne (sénior), Ana Néca,
Monalisa Silva y Patrícia Osandon

Pasantía

Ingred Castro

Edición de texto

Marília Mundim

Dirección de arte

Viviane Barros y Leon Prado

Diagramación

Érica Santos, Estéfano
Pietragalla, Marcos Nobre
y Leon Prado

Cubierta del libro

Leon Prado

El uso de un idioma que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres o niños y niñas es una de las preocupaciones de los realizadores de esta investigación. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo. De esa manera, con el propósito de evitar la sobrecarga gráfica para marcar la existencia de ambos sexos en el idioma español, se optó a veces por usar el masculino genérico clásico, con lo quedó sobrentendido que todas las menciones en tal género representan a hombres y mujeres.

Brasilia, julio de 2010.

Ficha catalográfica (Catalogação na publicação)

R269 La regulación de los medios de comunicación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes: un análisis del marco legal de 14 países latinoamericano desde la perspectiva de la promoción y protección / coordinación general de Guilherme Canela.
-- Brasília, DF: ANDI, 2010.

88 p.

Apoyo: Save the Children Suécia.

1. Derechos de los niños, niñas y adolescente - Legislación. 2. Medios de comunicación - América Latina. I. Agência de Notícias dos Direitos da Infância. II. Canela, Guilherme (Coord.).

CDU: 362.7(8)

316.774(8)

La Regulación de los Medios de Comunicación y los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

Un análisis del marco legal de 14 países latinoamericanos,
desde la perspectiva de la promoción y protección

Brasília, julio de 2010

Realización:



Apoyo:



Apoyo traducción español y diseño:



SUMARIO

- 07** RESUMEN EJECUTIVO
- 11** INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL - **UNOS MEDIOS DE CALIDAD: UN DERECHO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**
- 47** METODOLOGÍA - **PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS, OBJETIVOS Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN**
- 53** MAPA DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE - **MARCO REGULADOR: EJES COMUNES Y FALTA DE INNOVACIONES**
- 69** TODO UN EJEMPLO - **EL SISTEMA DE REGULACIÓN SUECO**
- 79** CONCLUSIÓN - **PARADIGMA DE LA INFANCIA, DIÁLOGO E INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS**
- 81** REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PRESENTACIÓN

Entre los muchos desafíos que la mayoría de los países de América Latina tiene ante la consolidación de sus procesos de desarrollo, la democratización de los medios de comunicación masiva se presenta como uno de los más complejos y necesarios. De hecho, una reciente publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) – *Nuestra Democracia* (2010) – menciona que uno de los déficits de la región está justamente en la relación entre la gobernabilidad democrática y los medios de comunicación, considerando el tema “esencial en el debate público sobre la democracia”.

No es difícil entender, por otro lado, que esta sea considerada una temática sensible. Hasta pocas décadas atrás, gran parte de las naciones del continente estaba sofocada por dictaduras militares que tenían entre sus principales herramientas de represión la censura a los medios. Y no hay como avanzar para un proceso de democratización del campo de las comunicaciones sin que los Estados nacionales cumplan con el rol que les cabe en cualquier tema estratégico para la sociedad: definir los marcos regulatorios e implementar las políticas públicas pertinentes.

Esta tensión entre el pasado poco democrático de algunos gobiernos y la creciente demanda para que asumieran su responsabilidad con respecto al establecimiento de parámetros que permitan el real ejercicio de la comunicación en cuanto bien público empezó a ser solucionada solamente a lo largo de los últimos años. En varios países, casi siempre a partir de una amplia articulación de los movimientos sociales, surgen iniciativas que buscan resarcir por lo menos parte de esta deuda acumulada por los Estados en el campo de la comunicación. Y entre tantos aspectos centrales de esta compleja agenda, vienen conquistando espacio las cuestiones relacionadas a la interfase entre la comunicación y los derechos de la niñez y la adolescencia.

El presente documento es una contribución de la ANDI y la Red ANDI América Latina a estos momentos de debate y construcción colectiva, y está basada en la comprensión de que un ecosistema mediático saludable debe necesariamente contar con aportes de por lo menos dos otros grupos de actores, además del Estado: las empresas de comunicación (a quien cabe desarrollar modelos dinámicos de autorregulación, directamente vinculados a sus políticas de Responsabilidad Social Corporativa) y las

organizaciones de la sociedad civil (que deben asumir, de forma independiente y técnica, una función de monitoreo tanto de las acciones regulatorias de los estados como de las propuestas de autorregulación).

El mencionado estudio del PNUD y de la OEA destaca que “para asegurar una relación estrecha entre medios y sociedad y la producción de agendas públicas relevantes, es de vital importancia el desarrollo de instancias independientes de observación de los medios”. No por coincidencia esta es exactamente la lógica que orienta las actividades de la ANDI y de la Red ANDI América Latina, la cual se refleja en las páginas de esta publicación.

Al organizar un diagnóstico detallado de los marcos regulatorios y los proyectos de ley que existen en 14 países de América Latina con foco en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el sector de las comunicaciones, buscamos estimular el debate calificado sobre los desafíos que deben ser enfrentados por nuestras sociedades en caso de que deseen garantizar avances concretos en este campo.

Como el lector o lectora podrá verificar, las experiencias retratadas muestran claramente que hay algunos esfuerzos interesantes a lo largo y ancho del continente, pero muy raramente se encuentra una experiencia estructurada con la solidez técnica y la voluntad política de la existente en Suecia, nación a la cual dedicamos un capítulo especial, por su histórico compromiso en impulsar medidas centradas en la relación niñez/comunicación.

Esperamos, entonces, que esta visión de conjunto de nuestra región ofrezca insumos para un diálogo constructivo entre gobiernos, empresas y sociedad civil, con vistas al fortalecimiento de ambientes mediáticos plurales y socialmente responsables en América Latina.

Agradecemos el apoyo de Save the Children Suecia, que viabilizó la realización del estudio, y la colaboración de la Fundación Avina, Plan Bolivia y Eco Jóvenes para la producción de esta versión en español.

Buena lectura!

Veet Vivarta

Secretario Ejecutivo - ANDI



RESUMEN EJECUTIVO

Este documento, elaborado por ANDI y la Red ANDI América Latina con el apoyo de Save The Children Suecia, plantea un estudio inédito acerca de cómo se regulan los medios de comunicación de masas en 14 países latinoamericanos –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela– con la finalidad de proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por añadido, una investigación de campo buscó señalar las características básicas, los éxitos y los principales desafíos del sistema de regulación sueco ante esta misma temática, a fin de ofrecerles a los lectores y lectoras un elemento de comparación para con los marcos legales latinoamericanos.

La discusión está dividida en tres grandes bloques. En una larga reflexión introductoria se presentan los principales argumentos teórico-conceptuales y parámetros derivados de las investigaciones empíricas que componen –en las más consolidadas democracias del planeta– la base del debate sobre la regulación de los medios de comunicación dirigidos a la defensa de los derechos de la población infantil y juvenil. A continuación, se incluyen los resultados generales obtenidos a partir del análisis de los marcos legales latinoamericanos y, finalmente, se plantean los elementos más importantes que se derivan de la investigación llevada a cabo sobre el sistema vigente en Suecia.

La publicación fue originalmente elaborada en portugués. La presente versión es lanzada con el apoyo de Plan Bolivia, de la Fundación AVINA y de Eco Jóvenes para los procedimientos de traducción y de diseño gráfico.

UN INSTRUMENTO DE SOCIALIZACIÓN

En la introducción a nuestro estudio aparecen los principales parámetros conceptuales y teóricos, así como las características básicas de cientos de investigaciones empíricas que pretenden responder a una cuestión fundamental: ¿por qué los Estados nacionales deben regular a los medios de comunicación con el objetivo de proteger y promover el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes?

El texto se centra en un extenso y profundo debate, entablado en la bibliografía relativa a esta área, que identifica a los medios de comunicación como instituciones fundamentales en el proceso de socialización de niños, niñas y adolescentes. Así, cuando los Estados nacionales optan por estimular y defender un determinado paradigma de infancia –aquel establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, por ejemplo– se vuelve fundamental que estas mismas naciones adopten dos perspectivas complementarias: ofrecer instrumentos de socialización que no vayan en una dirección contraria al paradigma y/o regular aquellos que supongan un riesgo como ese en potencial.

Intrínseca a esta discusión es la perspectiva de que la regulación de los medios de comunicación como un instrumento de socialización no debe darse solamente a partir de la idea de que los contenidos audiovisuales constituyen posibles peligros para el desarrollo de la población infantil y juvenil. En la misma medida, defiende este documento, hemos de estar atentos a los beneficios que pueden derivarse de la interacción con los medios de comunicación. Por eso mismo se insiste, a lo largo de toda esta publicación, en el binomio protección-promoción.

LAS INVESTIGACIONES EMPÍRICAS

De todas maneras, no dejan de resaltarse en este texto las señales de alerta planteadas por casi un siglo de investigaciones que intentan identificar las principales consecuencias del consumo de productos audiovisuales por parte de niños, niñas y adolescentes, en lo que se refiere a su desarrollo integral.

Las principales investigaciones del área se centran en los efectos potencialmente nocivos que puede llegar a provocar una programación empapada de contenidos violentos. A este respecto se mencionan, por ejemplo, los recientes estudios longitudinales desarrollados por investigadores de la Universidad de Michigan, que demuestran la relación que se da entre el consumo constante de contenidos violentos durante la infancia y la verificación de comportamientos agresivos en la vida adulta –un trabajo que implicó dos décadas de investigación.

Los estudios a los que se ha aludido resultan fundamentales no sólo para alertar claramente en cuanto a la necesidad de que se regulen los medios a partir de una lógica preventiva y de seguridad pública, sino también para delimitar qué parámetros pueden adoptar las políticas reguladoras. Por ejemplo, las investigaciones sostienen que no siempre es nocivo todo y cualquier tipo de violencia –el problema tiende a concentrarse en aquella que valora la agresión como forma de resolución de conflictos y en la que salen sin castigo los agresores.

LOS PORQUÉS DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En la parte introductoria, se debate ya en torno a los elementos básicos que componen la discusión sobre la regulación de los medios de comunicación en las democracias

más consolidadas del planeta. En concreto, se les conceden una atención especial a los modelos internacionales y a las razones que los sustentan.

Se reflexiona particularmente acerca de los principios que plantea la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por añadido, a fin de establecer un debate crítico sobre la importancia de la regulación estatal, el presente estudio trae a colación una rápida revisión de algunos informes gubernamentales recientes –especialmente los de las agencias reguladoras norteamericanas– en los que se demuestra el fracaso de los desafíos que suponen las prácticas exclusivas de autorregulación de los medios de comunicación. Cabe destacar que la salida no consiste necesariamente en una sustitución global de la autorregulación por la regulación estatal, sino en un sistema de corregulación que establezca los principios generales de la regulación de los medios en la legislación y que delegue funciones de autorregulación para el mercado –empero estableciendo un sistema de frenos y contrapesos que, una vez malograda la autorregulación, le permita al Estado intervenir.

EL MARCO REGULADOR DE LOS PAÍSES ESTUDIADOS

Una vez realizado el debate conceptual sobre los porqués de la regulación y presentadas las principales herramientas reguladoras que han venido aplicando las principales democracias del planeta, este documento se dedica a analizar los resultados generales derivados del estudio de 219 normas legales o proyectos de ley encontrados en los 14 países sobre los que se ha investigado.

El análisis pone de manifiesto un escenario latinoamericano en el que, tanto en cuanto a las leyes en vigor, como a las propuestas que se tramitan en los respectivos parlamentos, ya se ven congregados los principales instrumentos de regulación de medios de comunicación con miras a la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Considerando el conjunto de los 14 países, encontramos dispositivos de regulación relativos a: exhibición de imágenes e identificación de niños, niñas y adolescentes; delimitación de horarios y edades; símbolos de exhibición; mención a contenidos específicos; tiempo mínimo de transmisión de contenidos específicos; programación regional; publicidad y *merchandising*; estímulo a la producción de contenidos de buena calidad; políticas de educación para los medios de comunicación; y trabajo infantil en los mismos. Lo único que no se encontró, en ninguna de las naciones investigadas, fueron parámetros reguladores que establezcan cuotas para la exhibición de dibujos animados nacionales.

La mala noticia es que estos dispositivos no están distribuidos uniformemente en los países estudiados. En algunos se puede encontrar un marco regulador más complejo, dotado de casi todos esos dispositivos, aunque la mayor parte de ellos se centra tan solo en una parte de todas esas posibilidades.

Así, en cuanto, por ejemplo, Bolivia todavía tiene un largo camino que recorrer, Chile presenta uno de los sistemas más compactos, en el que se dan al tiempo la presencia de una agencia reguladora independiente, regulaciones centradas en la protección, así como en la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y una exigencia legal de que los procedimientos reguladores se basen en investigaciones.

Otros países, como Brasil y Costa Rica, han desarrollado un mecanismo regulador bastante avanzado y completo en lo relativo a la política de clasificación por edades de obras audiovisuales. No obstante, el conjunto de los países analizados ha de hacer avances por

lo que respecta al diálogo intrarregional e internacional, para profundizar en temáticas importantes y que cuentan todavía con regulaciones tímidas, como aquellas que pretenden estimular los contenidos positivos y la educación para los medios de comunicación.

EL PUNTO DE COMPARACIÓN: EL CASO SUECO

El sistema regulador sueco destinado a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes con relación a la actuación de los medios de comunicación data de 1911.

En estos casi 100 años, el país ha desarrollado un marco legal que pretende aunar un estímulo a los contenidos positivos, fundamentalmente por medio de las exigencias que se le hacen al poderoso sistema de radiodifusión pública, y las restricciones planteadas a los contenidos potencialmente dañinos.

Fondos para el desarrollo de una programación de buena calidad; horarios limitados para la exhibición de contenidos nocivos (sexo y violencia); prohibición de la exhibición de contenidos extremadamente nocivos (violencia muy intensa y pornografía); exigencia de que la presencia de contenidos potencialmente dañinos se les avise a los padres antes de la retransmisión de tales programas; prohibición de la divulgación de publicidad dirigida a niños menores de 12 años y durante los programas infantiles. Estos son los principales dispositivos encontrados en el marco regulador sueco. Todo eso aliado a un complejo sistema que cuenta con, por lo menos, nueve órganos gubernamentales responsables de la regulación del tema –los cuales también mantienen una producción regular de investigaciones sobre el asunto y garantizan una percepción a nivel de Estado acerca de la importancia que tiene los derechos de la infancia para la sociedad en general.

Los activistas, especialistas y autoridades reguladoras entrevistados en la investigación de campo realizada por ANDI reconocen el éxito que ha alcanzado este sistema, pese a alertar ante la existencia de dos nuevos desafíos: hacer valer un proceso adecuado de educación para los medios de comunicación –lo que aún no ha llegado a ser un hecho– hacer que se aplique una parte de la regulación de los medios de comunicación tradicionales al ámbito de Internet. ■



INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL

UNOS MEDIOS DE CALIDAD: UN DERECHO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Todos los años, desde 1998, la International Clearing House on Children, Youth and Media –generada en el ámbito de la Universidad de Göteborg, Suecia, con el apoyo de la Unesco– lanza una publicación en la que se pretenden sintetizar las principales preocupaciones y resultados de investigaciones realizadas acerca de la relación entre infancia, adolescencia y medios de comunicación. El anuario de 2003 sobre el tema trae planteado un desafío pertinente: ¿la cuestión básica de esta interrelación reside en promover o en proteger? O sea, ¿el enfoque fundamental está en establecer una relación provechosa de niños, niñas y adolescentes, padres y otros cuidadores con los medios de comunicación y sus potenciales beneficios, o lo está en proteger a niños, niñas y adolescentes de contenidos que puedan suponer riesgos y daños a su desarrollo integral? En el artículo que introduce la discusión, la investigadora sueca Cecilia von Feilitzen sentencia:

No hay un único camino a seguir. La responsabilidad no se les puede atribuir solamente a la audiencia, a los padres, las escuelas, los medios de comunicación o los políticos –en realidad, todos han de cooperar para lograr que haya unos medios de comunicación más democráticos. Ni siquiera hay una solución sostenible que podamos llamar “promoción” o “protección”. Proteger a niños, niñas y jóvenes de contenidos potencialmente dañinos, y de que abusen de ellos y se los explote en los medios es, al mismo tiempo, protección y promoción. De la misma forma, promover el conocimiento entre niños, niñas y jóvenes acerca de cómo funcionan los medios y de cómo estos mismos construyen imágenes de la gente y del mundo, así como promover la participación de niños, niñas y adolescentes en los medios, eso sí que es protección (von Feilitzen, 2003).

El presente estudio –llevado a cabo por ANDI con el apoyo de la Red ANDI América Latina y de Save the Children Suecia– asume como premisas la amplitud y la complejidad que derivan de la argumentación de la profesora von Feilitzen. Ante ello, intenta problematizar los principios generales de unos medios de comunicación de buena calidad cuando están en la mira la garantía y promoción de los derechos de los niños y niñas. Para la inmensa mayoría de los países, estimular y proteger los derechos infantiles y juveniles significa poner en práctica lo acordado en la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta ejecución, cabe recordar, puede llevarse a cabo mediante acciones individuales o colectivas, informales o formales. Del mismo modo, pueden establecerse por medio de regulaciones estatales o a través de códigos de conducta autoproclamados por las partes involucradas en el proceso.

En el campo de la investigación científica existe una línea de pensamiento según la cual la infancia es una construcción histórica y social de la humanidad y no una determinación de la naturaleza. Entre los diversos defensores de esta concepción está el ya fallecido teórico de la comunicación y crítico norteamericano Neil Postman, para el cual “la idea de infancia es una de las mayores invenciones del Renacimiento y tal vez la más humana de todas ellas”. A título de ejemplo, cabe aquí que retomemos algunas palabras de Postman:

Los niños son los mensajes vivos que enviamos a un tiempo que no veremos. Desde un punto de vista biológico, es inconcebible imaginar que cualquier cultura se olvide de la necesidad de reproducirse. Pero es totalmente posible para una cultura el existir sin la idea social de infancia. Al contrario de edad infantil, la infancia es un artefacto social y no una categoría biológica. Nuestros genes no contienen instrucciones claras sobre quién es y quién no es un niño o niña, y las leyes de la supervivencia no requieren que se plantee una distinción entre el mundo de un adulto y el mundo de un niño. De hecho, si tomamos las palabras “niños” y “niñas” para referirnos a una clase especial de personas cuyas edades se encuentran en algún punto comprendido entre los siete y, digamos, los diecisiete años, edades estas que requieren formas especiales de nutrición y protección, y que, créase así, son cualitativamente diferentes de los adultos, entonces hay una amplia evidencia que los niños y niñas como categoría existen hace menos de cuatrocientos años. Más allá de eso, si utilizamos las palabras “niños” y “niñas” en el sentido más trivial como la entiende el norteamericano medio, la infancia no existe hace más de ciento cincuenta años. Veamos un pequeño ejemplo: la costumbre de celebrar el cumpleaños de un niño o niña no existía en los Estados Unidos durante casi todo el siglo XVIII, y, en realidad, el recuento exacto de la edad de un niño o niña es un hábito cultural relativamente reciente, no tiene más de doscientos años (Postman, 1994: 11-12).

Si asumimos esta concepción de infancia, también se vuelve fundamental comprender los mecanismos mediante los que las diferentes sociedades erigieron y solidificaron las bases de tal concepto. Contemporáneamente, la idea básica de infancia aparece en las cartas de derechos –nacionales e internacionales– que expresan los anhelos de las naciones en cuanto a los individuos que, biológicamente, se localizan entre determinados límites de edad (0 y 18 años, según Convención de los Derechos del Niño, por ejemplo).

Una vez establecidos los principios y derechos de la infancia, las naciones pasan –o deberían pasar– a tener como una preocupación fundamental el conseguir que tales enunciados se pongan en práctica. En este sentido, deberían garantizar que los espacios en los que se desarrollan sus niños y niñas estén embebidos del pensamiento que se pretende defender.

LA RELEVANCIA DE LA IDEA DE SOCIALIZACIÓN

Para comprender mejor el conjunto medios de comunicación x infancia y adolescencia, es importante que nos volquemos, en primer lugar, sobre la elucidación de un concepto importante: el de socialización. En ese sentido, la reflexión que plantean los sociólogos Peter L. Berger y Brigitte Berger resulta bastante útil:

PERSPECTIVAS DE LA ADOLESCENCIA

Según los principios de la Psicología Socio-Histórica, enumerados por las psicólogas brasileñas Ana Mercês Bock y Brônia Liebesny, es posible adoptar cuatro perspectivas analíticas para entender la categoría adolescencia.

Son las siguiente:

- La adolescencia como una etapa, marcada por un periodo de tiempo y una fase delimitada por características "típicas" de la edad;
- La adolescencia como un proceso, donde este periodo de la vida correspondería a un proceso de desarrollo, longitudinal e histórico, de transición hacia la vida adulta;
- La adolescencia como una categoría inherente, entendida como una experiencia que forma parte de la naturaleza del ser humano y que es inevitable;
- La adolescencia como Resultado de una Construcción Social, o sea, dependiente de las relaciones sociales establecidas durante el proceso de sociabilización, susceptible de recibir influencias económicas, sociales, políticas, educativas y culturales.

Otro conocido psicoanalista brasileño, José Ottoni Outeiral, está de acuerdo con este último abordaje. Según él, la adolescencia debe ser entendida básicamente como un fenómeno psicológico y social, y para la que se puede afirmar que no existe un modelo abstracto, universal e inmutable capaz de explicarla plenamente. Como todo importante proceso psicosocial, provoca un número infinito de peculiaridades, acordes al contexto social en el que se insieren los adolescentes.

Cabe aquí una distinción importante, por más que se les atribuyan sentidos idénticos a los términos "adolescente" y "joven", conforme es habitual en Brasil y en la mayoría de los países del continente latinoamericano. Existen definiciones distintas para las franjas de edad relativas a estos dos segmentos, tanto desde los puntos de vista biológico y psicológico como desde una perspectiva legal. En líneas generales, también se puede decir que no existe un consenso entre los diversos actores al respecto del periodo de tiempo por el que se extienden cada una de esas dos franjas.

La legislación brasileña, conforme al Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA), asume como adolescente a las personas que tienen entre 12 y 18 años no cumplidos. Para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA), la juventud está compuesta por los ciudadanos entre 15 y 24 años de edad, mientras que para la Organización Mundial de La Salud (OMS), la adolescencia se compone de dos fases: la primera, de los 10 a los 15 años, y, la segunda, de los 16 a los 20 años.

Sin embargo, se vuelve difícil determinar con precisión el inicio y el final de la adolescencia, a causa de las variaciones mencionadas anteriormente de los contextos psicosociales. La adolescencia va configurándose en la historia de la humanidad a partir de necesidades sociales, y en este sentido, sería posible sacar la conclusión de que es una fase de desarrollo típica de la sociedad moderna occidental y cuyo concepto fue elaborado recientemente. Será solamente en el siglo XX, en el periodo entre las dos grandes guerras (1914-1918 y 1939-1945), cuando se desarrollará el concepto de adolescencia como etapa evolutiva.

Fuente: VIVARTA, Veet (coord.) – Remoto controle: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes. São Paulo: Cortez, 2004.

Bien o mal, la vida de todos nosotros empieza cuando nacemos. La primera condición que experimentamos es la de niño. Si nos propusiéramos analizar lo que acarrea esta condición, obviamente nos enfrentaríamos con un montón de cosas que no tienen nada que ver con la sociedad. Primero de nada, la condición de niño implica cierto tipo de relación con el propio cuerpo. Se experimentan sensaciones de hambre, placer, comodidad e incomodidad física, entre otras. Mientras perdura la condición de niño, el individuo sufre incursiones del ambiente físico de lo más variado. Percibe la luz y la oscuridad, el calor y el frío; captan su atención objetos de todo tipo. Lo calientan los rayos del sol, se siente intrigado ante una superficie lisa o, por su mala suerte, puede mojarlo la lluvia o picarle una pulga.

El nacimiento representa la entrada en un mundo que ofrece una riqueza aparentemente infinita de experiencias. Gran parte de estas experiencias no reviste carácter social. Evidentemente, el niño todavía no sabe establecer esta especie de distinción. Sólo cuando se vuelve la vista atrás, uno es capaz de diferenciar entre los componentes no sociales y sociales de sus experiencias. Pero, una vez establecida esta distinción, podemos afirmar que la experiencia social también empieza en el nacimiento. El mundo del infante está habitado por otras personas. Rápidamente aprende a distinguir quiénes son estas personas y algunas de ellas asumen una importancia especial. Desde el principio, el niño o la niña desarrolla una interacción no sólo con su propio cuerpo y el ambiente físico, sino también con otros seres humanos. La biografía de cada individuo, desde su nacimiento, es la historia de sus relaciones con los demás.

Además de eso, los componentes no sociales de las experiencias de niños y niñas están intercalados y se ven modificados por otros componentes, o sea, por la experiencia social. La sensación de hambre que nota en el estómago sólo podrá aplacarla la acción de otras personas. La mayor parte de las veces, la sensación de comodidad o incomodidad física resulta de la acción u omisión de otros individuos. Probablemente aquel objeto con una superficie lisa tan agradable lo dejó alguien al alcance de la mano del niño o de la niña. Y es casi seguro que, si se ha mojado bajo la lluvia, es porque alguien lo ha dejado fuera, sin protección. De esta forma, la experiencia social, aunque pueda destacarse de otros elementos de la experiencia de niños y niñas, no constituye una categoría aislada. Casi todas las facetas de su mundo están conectadas a otros seres humanos. Su experiencia relativa a los otros individuos constituye el punto crucial de toda experiencia. Son los demás los que crean los modelos por medio de los cuales se realizan las experiencias. [...] (Berger y Berger, 1977: 200-201; 214).

LA SOCIALIZACIÓN MEDIANTE LAS INSTITUCIONES

Las personas a las que se refieren los sociólogos Peter y Brigitte Berger están insertadas en instituciones básicas en los procesos de socialización de los niños y niñas: los padres, profesores y personajes de dibujos animados forman parte de este conjunto de núcleos –compuesto, entre otros agentes, por la familia, la escuela, la iglesia y, además, los medios de comunicación.

La cristalización de esta idea hizo que los Estados asumieran que la protección y promoción de los derechos de los niños y niñas suponen el que se regulen los espacios en los que se socializan estos grupos. No por casualidad que en casi todos los países la escuela es

objeto de una regulación contundente por parte del Estado. También hay algunas naciones en las que, por ejemplo, a las familias les está prohibido aplicar castigos físicos a sus hijos e hijas. En muchos otros, la actuación de los diferentes medios de comunicación también está regulada con miras a asegurar los derechos de la población infantil y juvenil.

Comprender, por tanto, el modo mediante el cual los diferentes Estados regulan sus instituciones de socialización es un camino imprescindible para evaluar la concepción de infancia –y sus consecuencias– en un país determinado.

El historiador norteamericano Peter Stearns destacó cierta vez que identificar las variaciones de estructura entre los sistemas educativos norteamericano y japonés sería un camino interesante para comprender por qué los niños de un lado y otro del planeta son tan distintos por lo que atañe a su inserción en el mundo social –inclusive en su relación con los medios de comunicación.

De acuerdo con Stearns, el mensaje socializador transmitido por las instituciones resulta fundamental para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, tal como enfatizan los variados paradigmas de infancia que adoptan las diferentes naciones. Así, no parece verosímil, por ejemplo, un discurso de no violencia y cultura de paz cuando están permitidos los castigos físicos en los colegios o en el seno de las familias, o bien cuando la violencia gratuita y extrema no se encuentra regulada en los medios de comunicación.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE SOCIALIZACIÓN

En 2007, algunos sectores de la sociedad brasileña estuvieron involucrados en un debate profundo y tenso acerca de un posible instrumento de regulación de la radiodifusión: el establecimiento de la llamada clasificación por edades de los contenidos audiovisuales. Una vez aprobada esta política pública –lo que, de hecho, ocurrió en julio de aquel año– los canales televisivos estarían obligados a informar a los telespectadores acerca de la presencia de contenidos potencialmente nocivos para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, así como a no retransmitirlos durante el llamado “horario de protección de los niños y niñas”.

Aunque esta discusión aparezca tratada más ampliamente en las páginas posteriores –cuando abordaremos los marcos reguladores de diferentes países, cabe recordar ahora la actitud de un famoso presentador de televisión que se consideraba uno de los interlocutores del debate. Al criticar el instrumento regulador en construcción en Brasil, el presentador defendió que se debería tratar a la televisión como a cualquier otro electrodoméstico. Según él, no se regula una cocina, por ejemplo, puesto que les corresponde a los padres enseñarle al niño o a la niña a no acercarse a ella cuando está caliente.

Por cierto, aquellos que eventualmente comparten una visión tan reductora como esta no encontrarán puntos de interlocución en el argumento de que los medios de comunicación son un importante instrumento de socialización en las sociedades contemporáneas. Aun así, entre los que no llegan a tal nivel de simplificación se encuentran diversos grados por lo que se refiere a la relevancia real que tiene este asunto. O sea, todavía no hay consenso –aunque encontremos tendencias mayoritarias– sobre el papel de los medios de comunicación como socializador, ni sobre la intensidad y la dimensión de ese papel. De esa misma manera, una vez aceptada dicha influencia, tampoco existe convergencia sobre el formato (e, incluso, la necesidad) de regulación de esta institución.

Sin embargo, lo que nosotros defendemos parte del principio de que los medios de comunicación representan, hoy por hoy, una de las más importantes instituciones de so-

FUENTES DE CONOCIMIENTO

Al realizar una extensa revisión de la bibliografía acerca de los medios de comunicación como espacio de socialización de los niños y niñas en el libro de *Communication & Social Change*, los investigadores Tatyana Dumova, Richard Fiordo y Stephen Rendhal, de la Universidad de Dakota del Norte, subrayan lo siguiente:

En los años 1960, Bandura (1969) previó que los futuros avances de la tecnología iban a llevar a una situación en la que los padres, profesores y otros agentes de socialización perderían, ante los medios de comunicación, su puesto de modelos prioritarios para los más jóvenes. Hoy en día, en la era de la información, saturada con los medios electrónicos, la familia, la iglesia y la escuela ya no son las principales fuentes de conocimiento a respecto de la sociedad (Dumova, Fiordo y Rendhal, 2008:176).

cialización de niños, niñas y adolescentes. Entre las razones que refuerzan este argumento, se pueden citar las siguientes:

- Diferentes investigaciones realizadas en varias partes del mundo demuestran que los niños y niñas le dedican partes cada vez mayores de su tiempo a la interacción con los medios de comunicación, fundamentalmente con la televisión;
- La socialización a través de la imagen es mucho más atrayente y simple –más allá de los problemas que puedan derivarse de ella– de lo que la socialización mediante conceptos abstractos, como la que se da en otros ambientes;
- Para bien o para mal, los medios logran también estar más próximos a la realidad inmediata y a los intereses prioritarios del infante y del adolescente, si los comparamos con otras instituciones de socialización;
- El acceso a los medios de comunicación gratuitos (realizado en el interior de las residencias, sin la necesidad de traslados, matrículas ni compromisos) tiene lugar a un coste muy bajo;
- La creciente alteración del perfil laboral de las familias contemporáneas (los padres y madres permanecen fuera de casa durante una buena parte del tiempo) y de la propia estructura de las familias (una mayor cantidad de parejas que se divorcian y de familias a cuya cabeza está exclusivamente la madre) disminuye el tiempo dedicado por los responsables a las tareas de socialización. Así, acaba amplificándose la actuación en esta área de cada medio de comunicación en concreto;
- En diferentes lugares –y en los más variados recortes de la población en general– los crecientes índices de violencia urbana estimulan que niños, niñas y adolescentes permanezcan más tiempo en el interior de las residencias, lo que deja espacio a un mayor contacto con la televisión, en perjuicio de otros espacios de socialización;
- Los medios de comunicación colaboran directa e indirectamente en la socialización de niños y niñas. Esto ocurre porque sus mensajes son retransmitidos no sólo para niños y niñas, sino también para otros agentes con funciones de socialización (como para padres y profesores, por ejemplo).

CONSECUENCIAS Y CONTEXTOS DE LA SOCIALIZACIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los investigadores del área destacan que, cuando los espacios de escolarización de los niños y niñas han dejado de ser monopolio de las religiones y han empezado a ser prioritariamente de la competencia de los Estados, estos han empezado a concebir modelos de la educación nacional.

En el caso de los medios de comunicación, es posible decir que este comportamiento tiende a reproducirse. Desde el principio del advenimiento de los medios de comunicación, muchos Estados Nacionales también han empezado a regular intensamente los medios de comu-

nicación en concreto. Esta iniciativa se centraba en la sospecha de que los medios –como todo instrumento de socialización– podrían generar consecuencias positivas y negativas para la sociedad como un todo, y para los niños y niñas en particular.

Con el paso de los años, los estudios realizados en el área comprobarían una buena parte de estas sospechas. Es bien cierto que, mientras los investigadores y los gobiernos centraron sus preocupaciones en los efectos negativos de la interacción con los medios de comunicación, estos se ocuparon en propagar los aspectos positivos.

En el libro *Children's learning from educational television: Sesame Street and beyond*, de Shalom M. Fisch, presidente de la MediaKids Research & Consulting, por ejemplo, se resaltan los beneficios de la relación medios de comunicación x infancia: “más de mil estudios han examinado Barrio Sésamo y su poder en áreas tales como alfabetización, habilidades con números y en la promoción de comportamientos importantes para la sociabilidad”, se indica en el texto.

Por su parte, un documento de la Comisión de Educación Pública de la Academia Americana de Pediatría resalta que la fuerza de la correlación entre violencia en los medios de comunicación y comportamiento agresivo es mayor que la relación que se da entre el consumo de calcio y la masa ósea, o la ingestión de plomo y el bajo CI, e incluso en la negligencia en el uso de preservativos y la infección por HIV –“asociaciones aceptadas por la comunidad médica y en las que se basa, sin cuestionarlas, la medicina preventiva”, anuncia.

Tales observaciones nos ayudan a delinear los contornos del debate incluyendo las posibilidades de socialización de los medios:

- No podemos analizar y comprender las potencialidades de los medios de comunicación en su relación con los niños, niñas y adolescentes únicamente a partir de consecuencias negativas o de consecuencias positivas. Los medios pueden ser responsables de ambos extremos y, en varios casos, pueden no generar consecuencia alguna para niños, niñas y adolescentes;
- Incluso sobre los aspectos maléficos y benéficos de los medios de comunicación, si aceptamos que estos pueden ejercer efectos positivos, estamos obligados a aceptar que también pueden tener efectos negativos (y viceversa);
- También constituye una incongruencia el demandar una regulación centrada tan solo en estimular los efectos potencialmente positivos (tales como fondos para programaciones de buena calidad, por ejemplo) o únicamente para contener los posibles impactos negativos (tales como determinar el horario de retransmisión de determinados contenidos);
- Como cualquier otra institución de socialización, los medios de comunicación no pueden ser analizados aisladamente. Sus eventuales consecuencias para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes son el resultado de la acción establecida en conjunto por todo el amplio contexto social en el cual están insertado –familia, escuela, sistema de salud, religión, etc;

AMENAZA Y PREVENCIÓN

La comprensión adecuada del término “potencialmente” –utilizado a lo largo de este documento– resulta de extrema importancia. La idea es dejar claro que no estamos sugiriendo que la televisión, por ejemplo, va, necesariamente, a interferir en el proceso democrático, sino que puede llegar a hacerlo.

No obstante, el que exista una amenaza potencial de un problema ya es suficiente para que el Estado reglamente el sector que corresponda. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la vacunación contra la parálisis infantil. Aunque está erradicada en Brasil desde hace ya un largo tiempo, año tras año el gobierno continúa vacunando a niños y niñas para la prevención de la enfermedad. No se tiene una seguridad absoluta de que la parálisis infantil volverá si se interrumpen estas campañas. Sin embargo, la mera amenaza de que esto ocurra ya resulta suficiente para que dicha acción continúe.

Este potencial negativo de los medios de comunicación puede manifestarse de formas diversas: desde un aumento exagerado de mensualidades en el sistema de televisión por cable, pasando por la alteración de hábitos de consumo en niños, niñas y adolescentes, o incluso en la influencia ejercida en las elecciones a presidente de la República.

- Por otro lado, es falaz el argumento de que en una investigación han de estar siempre presentes todos estos elementos, o que la regulación no puede concentrarse en uno u otro aspecto. Es posible, eso sí –y, incluso, deseable–, establecer un recorte para cada una de las principales fuentes causantes de consecuencias positivas y negativas en el proceso de socialización, incluidos los medios de comunicación;
- Finalmente, sea cual fuera el caso, estamos trabajando siempre con probabilidades. El análisis de cada situación particular puede comprobar o no las tendencias que indicó la investigación en el área. Así, es recomendable operar con la idea de riesgos y potencialidades, y no de certezas (Livingston y Hargrave, 2006).

En este sentido, cabe destacar el comentario de la investigadora sueca Helena Thorfinn, en el estudio *Children, ethics, media* –producido para Save the Children Suecia:

Sabemos que los medios de comunicación son una parte natural de la vida cotidiana de la mayoría de los niños y niñas occidentales y que aquellos que tienen acceso a los nuevos medios de comunicación son rápidos en adoptarlos y usarlos. También sabemos

INVESTIGACIONES APORTAN DATOS OBJETIVOS SOBRE LA CUESTIÓN

Dos de las tantas investigaciones en el área de violencia y medios de comunicación pueden ayudar a ilustrar más claramente el debate sobre este asunto. En la primera de ellas, el psicólogo Philip Hall y la educadora Nancy Hall, en su libro *Educating oppositional and defiant children*, mencionan un estudio llevado a cabo por Joy, Kimball y Zambrack (1986) en el que los autores constatan que, dos años después haber llegado la televisión a una pequeña ciudad de la zona rural del Canadá (Notel), el volumen de violencia física entre niños, niñas y adolescentes creció un 160%. El crítico Neil Postman –que en aquella época no tenía en manos un análisis con características tan peculiares como el citado– también destaca una constatación del aumento de crímenes graves cometidos por niños, niñas y adolescentes, sólo que en los Estados Unidos. Según él, entre 1950 y 1979 se registró un crecimiento del 11.000% en el índice del problema, lo que estaría siendo causado por la introducción de la televisión. (Postman, 1994: 134 y ss.).

Sin embargo, tal vez el estudio que haya generado el mayor volumen de debates científicos –así como el mayor grado de preocupación por parte de las autoridades públicas– sea el análisis longitudinal que llevaron a cabo los investigadores de la Universidad de Michigan (EUA), Rowell Huesmann, Jéssica Moise-Titus, Cheryl-Lynn Podolski y Leonard D. Eron.

La investigación estuvo dividida en dos etapas, realizadas en 1977 y en 1991. Para la primera fase, los investigadores oyeron a 557 niños de la zona metropolitana de Chicago, a fin de medir sus hábitos en relación con los medios de comunicación, especialmente en lo que concierne al consumo de programación violenta. Catorce años más tarde, intentaron localizar a los mismos individuos –entonces con edades entre 20 y 22 años– a fin de verificar si la interacción con contenidos violentos en la infancia podría, o no, predecir comportamientos agresivos en la vida adulta.

Entre los niños con los que se habló originalmente en el estudio, se localizó a 329 para la segunda fase de análisis –lo que corresponde al 60% de la muestra inicial. Para la segunda etapa, los investigadores de la Universidad de Michigan lograron mantener los parámetros de la muestra original: distribución de género, agresividad inicial, etc. Los resultados de la comparación fueron impresionantes. Tanto para hombres como para mujeres, una mayor exposición a contenidos violentos retransmitidos por

que los niños y niñas pueden aprender nuevos comportamientos, adquirir ideas, emociones, pensamientos y fantasías a partir de los medios de comunicación. Los cambios en el comportamiento pueden variar de elementos negativos –bajo la forma de violencia, negligencia y arrogancia– a positivos –altruismo, amistad y solidaridad. La mayor parte de los investigadores está de acuerdo con que los medios de comunicación generan diferentes impactos sobre el comportamiento público y que los mismos medios de comunicación pueden ejercer impactos diferentes sobre segmentos específicos de la audiencia, en diferentes movimientos. El mensaje de los medios se mezcla con las experiencias, sentimientos y frustraciones anteriores de los individuos y se usa de una manera única e imprevisible. (Thorfinn, 2002:21).

EL CASE DE LA VIOLENCIA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

No es intención del presente documento hacer una amplia discusión sobre las potencialidades positivas o negativas de los medios de comunicación de masas para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. Se pueden encontrar importantes relatos de investigaciones sobre el tema en los periódicos publicados por la Academia Norteamericana

la televisión durante la infancia fue capaz de predecir un mayor nivel de agresividad en la vida adulta –independientemente de cuán agresivos fueran los participantes cuando eran niños. Esta última información resulta extremadamente relevante, dado que ayuda a señalar la dirección de la causalidad. Esto porque un test capaz de indicar que el ver contenidos violentos está asociado a comportamientos violentos no necesariamente revela qué factor prevalece en la ecuación. O sea, ¿es el contenido violento el que lleva a la agresión o son los niños y niñas ya agresivos los que buscan contenidos violentos en la tele?

Sin embargo, lo constatado por el equipo de investigación de Michigan es que incluso los niños y niñas que no eran agresivos en la infancia, al haber sido expuestos a un volumen importante de contenidos televisivos violentos durante este período, terminaron teniendo más probabilidad de transformarse en adultos agresivos. Tal constatación no significa que la televisión pueda considerarse como la única causa del problema, ya que la violencia es un fenómeno multicausal. Sin embargo, el control de variables realizado por los autores –que involucró aspectos como clase social, nivel de CI, etc.– resalta que ha de encarársela como un factor relevante. En este sentido, merecen atención las conclusiones siguientes:

[...] estos resultados sugieren que ambos, hombres y mujeres, de todos los estratos sociales y de todos los niveles iniciales de agresividad, poseen un elevado riesgo de desarrollar comportamientos adultos agresivos y violentos cuando están sujetos a una pesada y frecuente dieta de contenidos violentos retransmitidos por la televisión durante la infancia. [...]

... así como cada cigarro que alguien fuma aumenta, poco a poco, la probabilidad de que este individuo desarrolle un cáncer de pulmón algún día, la teoría a la que sirve de soporte este estudio sugiere que cada programa violento en la tele aumenta, al menos un poco, la probabilidad de que un niño o niña, en el futuro, se comporte de manera más agresiva en una situación determinada (Huesmann et. al., 2003:218).

REPRESENTACIONES DISTORSIONADAS

Una investigación realizada recientemente en 24 países –y que se centró en 6.375 atracciones infantiles y juveniles– demuestra que este tipo de programa presenta a personajes masculinos y femeninos de manera desequilibrada, así como ocurre con las representaciones de las diferentes etnias.

La investigadora alemana Maya Götz, presidenta del International Central Institute of Youth and Educational Television, de Múnich, afirma en su artículo “Fender in children’s television worldwide” que hay el doble de personajes masculinos que femeninos en estos programas: “el 72% de todos los personajes principales son blancos –una cifra que puede llegar al 81% en Sudáfrica. Las niñas con sobrepeso y las mujeres mayores están prácticamente ausentes” (Götz *et. al.*, 2008:8).

El documento demuestra también una preocupación en cuanto al estímulo al consumo de drogas lícitas e ilícitas, el refuerzo de hábitos sedentarios, la invisibilidad de algunos grupos (como niños con discapacidad) y el propio concepto de infancia que aparece presentado.

de Pediatría, en los anuarios editados por International Clearing House on Children, Youth and Media o en la publicación *Children, adolescents & media*, de los investigadores Victor Strasburger y Bárbara J. Wilson.

Sin embargo, dada la relevancia de la discusión sobre violencia y medios de comunicación, vamos a detenernos brevemente sobre esta temática específica –un análisis que nos contribuirá a las reflexiones sobre la regulación, lo que constituye el tema central de esta investigación.

Diferentes factores pueden certificar la relevancia de la discusión acerca de los probables impactos de la violencia retransmitida mediáticamente sobre la formación de niños, niñas y adolescentes. Algunos de ellos son especialmente blanco de investigaciones sobre el tema en las más diversas partes del mundo:

- Estos estudios se han venido desarrollando desde hace ya un considerable intervalo de tiempo: las primeras investigaciones sobre el asunto datan de 1929 y coinciden con el crecimiento del cine como medio de entretenimiento e información (Hargrave, 2003:9;
- Mediante un conjunto variado de métodos –estudios experimentales, correlacionales, longitudinales y meta-análisis– las investigaciones han pretendido probar o refutar los potenciales efectos de la violencia en los medios (Strasburger y Wilson, 2002: 83 y ss.);
- En el seno de la comunidad científica se da un nivel no despreciable de polémica acerca del modo como se llevan a cabo estos estudios y las principales conclusiones a las que llegan (Weaver y Carter, 2006);
- El ingreso obtenido por parte de las corporaciones de medios de comunicación con la retransmisión de contenidos violentos es, probablemente, una de las razones de la gran resistencia de esta industria a la regulación del tema;
- Aun con el estruendoso crecimiento de Internet en los países desarrollados, la violencia en los medios de comunicación sigue preocupando a los órganos reguladores nacionales.

Este conjunto de factores nos permite tener acceso a una gama de evidencias científicas que no están disponibles, en la misma proporción, para otros temas –como, por ejemplo, los efectos de los medios de comunicación sobre el aumento de embarazos en la adolescencia. Además de ello, nos ofrece un panorama que permite establecer un debate más provechoso sobre de las posibilidades de regulación de los medios, teniendo siempre como objetivo la protección y promoción de los derechos de niñas y niños.

LOS ESTUDIOS SOBRE MEDIOS Y VIOLENCIA

Se puede afirmar que las diversas investigaciones realizadas sobre el asunto discuten, fundamentalmente, la siguiente cuestión: el contenido violento retransmitido por los medios puede considerarse como una de las causas de la violencia cometida por niños, niñas y adolescentes y, más allá, por adultos que han consumido una programación violenta durante la infancia¹?

La ya presentada declaración pública de la Academia Norteamericana de Pediatría no deja lugar a dudas: la correlación entre violencia en los medios de comunicación y la generación de individuos agresivos es tan fuerte como otras en las que a medicina preventiva –y, luego, las regulaciones del Estado– se han basado a lo largo de la historia.

OTRAS AGENDAS

Aunque la atención de investigadores se haya dirigido, históricamente, hacia los posibles impactos de contenidos violentos sobre el desarrollo de niños y niñas, existe también una preocupación con otras temáticas.

Algunos estudios indican, por ejemplo, que la exposición de contenidos sexuales por parte de los medios podría estar relacionada con la iniciación precoz de la actividad sexual, así como con el desarrollo de comportamientos de riesgo (cf. Strasburger y Wilson, 2002; Collings, 2004). Del mismo modo, las discusiones productivas sobre salud –incluida la sexual– llevadas a cabo por proyectos mediáticos como Soul City (Sudáfrica) pueden estimular exactamente comportamientos opuestos.

Otro centro de atención de los estudiosos está dirigido al contenido y al volumen de obras publicitarias exhibidas durante la programación infantil y/o dirigidas a los niños y niñas. Aquí entra en debate la capacidad de los medios de influenciar sobre las decisiones tomadas por niños y niñas en cuanto a la adquisición de productos que pueden llegar a ser perjudiciales para la salud –como alimentos altamente grasos y drogas lícitas, por ejemplo. Otro aspecto de los que se discute está relacionado con los impactos más profundos en los valores desarrollados por niños, niñas y adolescentes en relación con el consumo y el modo de encarar el propio cuerpo, así como a temas de género y etnia (Bjurström, 1994; Strasburger y Wilson, 2002).

Los investigadores Victor Strasburger y Barbara Wilson realizaron un estudio que pretendió identificar las posibles relaciones existentes entre la publicidad y el aumento de los conflictos entre padres e hijos. El estudio –que se centró en estudiar a estudiantes en edad preescolar– planteaba las siguientes indagaciones:

- Después de ver la propaganda de un producto muy interesante, ¿un niño o niñas les pediría a sus padres que le dieran el referido producto?
- ¿Cuál sería la reacción de este niño o niña en caso de que sus padres se negaran a atender su pedido?

Casi dos tercios de los entrevistados respondieron que sí: el niño o niña pediría a sus padres un producto interesante exhibido en un comercial. En caso de negativa de los padres, apenas 23% de los entrevistados afirmaron que el niño o niña aceptaría la decisión. Para 33% el niño o niña se pondría triste, para 23% enojado u hostil, y para 16% persistiría en la demanda del producto. ■

¹ Además de la consecuencia “generación de individuos más agresivos”, la bibliografía existe indica otros efectos nocivos de la programación violenta, entre los que están la pérdida de sensibilidad para con actos de violencia y la producción de miedo, especialmente en niños, niñas y adolescentes.

OTRAS PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN: ESTUDIOS CULTURALES

Un acalorado debate hace agitarse al universo de los analistas que se dedican a comprender los impactos producidos por los medios de comunicación en el día a día de niños, niñas y adolescentes. Por un lado, están las investigaciones que se insieren dentro de la tradición americana de los “efectos” psicológicos. Por otro, están los investigadores preocupados con la interferencia de diferentes aspectos sociales.

De acuerdo con David Buckingham*, especialista inglés que investiga el interfaz entre medios de comunicación e infancia, merece atención el trabajo de los seguidores de los “Cultural Studies” (Estudios Culturales), que se posicionan de una manera bastante crítica frente a la vertiente que reproduce el análisis de los efectos.

“Los Estudios Culturales generalmente intentan entender el papel de los medios de comunicación frente a una serie de factores que informan al respecto de la vida de los jóvenes, y no simplemente en términos de ‘causa y efecto’. Hay una verdadera dificultad para encontrar áreas de consenso – o incluso de un diálogo constructivo – entre estas dos perspectivas antagonistas”, argumenta Buckingham. El investigador también sitúa geográficamente el debate:

Hasta cierto punto, este mapa indica una distinción entre investigadores americanos (o aquellos influenciados por sus abordajes) e investigadores europeos. Sin embargo, la situación es un poco más compleja. Es importante reconocer que muchas de las investigaciones sobre efectos psicológicos están basadas en una forma particular de la psicología: ella generalmente adopta variantes de behaviorismo y raramente tiene en cuenta lo que es llamado como ‘psicología cultural’. Los psicólogos en el Reino Unido y en Europa son generalmente mucho más cautos que los psicólogos de los Estados Unidos acerca de los efectos de los medios de comunicación, y algunos se muestran muy críticos en relación al abordaje americano.

Los culturalistas argumentan que la línea de investigación sobre los efectos tiene implícita una concepción de los espectadores como víctimas pasivas de la influencia de los medios de comunicación. Ciertas partes específicas del público son estigmatizadas efectivamente por esos análisis. Esto puede aplicarse a los niños, niñas y adolescentes en particular, en la medida en que algunas áreas de la psicología del desarrollo tienden a definir a niños y niñas principalmente en términos de lo que carecen – o sea, la racionalidad que se asume para caracterizar la madurez de la edad adulta. “Niños y niñas son así definidos en términos de lo que no pueden hacer, en oposición a lo que pueden; y en este proceso, los investigadores habitualmente se equivocan por no ver las cuestiones a partir de las perspectivas de los propios niños y niñas”, reflexiona David Buckingham.

MÁS ALLÁ DEL BINOMIO CAUSA-EFECTO

En el aspecto metodológico, los análisis de recepción que tienen como referencia los Estudios Culturales suelen utilizar mayoritariamente métodos cualitativos, como entrevistas de grupos focales y observación. Mientras que esto permite, por un lado, un profundo análisis de los usos e interpretaciones de las personas sobre los medios de comunicación, dichas investigaciones

* BUCKINGHAM, David. The Impact of the Media on Children and Young People with a particular focus on computer games and the internet. 2007. Disponible en:

también se caracterizan por trabajar con pequeñas muestras, siendo acusadas, por consiguiente, de no ser representativas.

Morrison y sus colegas concluyen, por ejemplo, que existen varios tipos de “violencia en los medios”, y que diferentes personas perciben de forma diversa los contenidos como “violentos”. “El argumento más usual aquí es que los significados implican interpretaciones: ellos no pueden ser fijados o definidos estadísticamente de la misma manera que los abordajes positivistas suelen asumir”, afirma Buckingham.

En Brasil, se pueden encontrar estudios de recepción en el LAPIC – Laboratorio de Investigación sobre Infancia, Imaginario y Comunicación de la Universidad de São Paulo. Según el punto de vista de este grupo de investigadores, gran parte de los paradigmas teóricos y de las metodologías de análisis de los efectos de los medios de comunicación considera al universo de la comunicación como autónomo e independiente, ignorando el contexto de la interacción social de los niños y niñas, donde ella elabora sus representaciones sociales.

De diferente forma, la investigación “Los dibujos animados en la TV: mitos, símbolos y metáforas” – coordinada por la profesora Elza Pacheco – analiza las imágenes y los textos de los dibujos animados, exhibidos en la televisión, con el objetivo de decodificar elementos que deben estar respondiendo a las preferencias de los niños y niñas frente a ciertos programas. Según los investigadores:

Las palabras de los niños y niñas vinieron a reforzar los paradigmas teóricos y metodológicos que sirven de base para este estudio, demostrando que el niño, niña o adolescente interacciona con la televisión y elabora sus representaciones de acuerdo con su universo sociocultural. Los niños y las niñas trasladan su experiencia subjetiva al contenido que ven y construyen mensajes diferentes a partir del mismo aspecto de una trama o de un personaje, partiendo de su referente.

Por otro lado, en la tesis “La representación infantil de la violencia en la media: una perspectiva para repensar la educación”, la investigadora Márcia Aparecida Giuzi Mareuse intentó averiguar la representación de la violencia que los niños y niñas construyen en las relaciones sociales y con los medios – teniendo como objeto los dibujos animados. Con ello, pretendía dimensionar el impacto de esas representaciones en el proceso de sociabilización y de construcción de la subjetividad en la infancia y explicitar la posible relación entre la violencia en los medios y la violencia individual y social.

A partir de un ejercicio de descripción, comparación y análisis de los discursos de niños, de niñas, de adolescentes y de sus padres, con base en referentes teóricos sobre cultura contemporánea, violencia y representación social, fue posible constatar que los niños y niñas reconocen diferentes dimensiones del fenómeno, distinguen la violencia real de la de ficción e identifican géneros televisivos y situaciones, frente a los que se sienten vulnerables. Reconocen imitar a los personajes y sus comportamientos en los juegos, aunque afirman que no matarían en la vida real.

LAS POTENCIALIDADES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL DISCURSO DE LOS DERECHOS

Ante lo presentado hasta el momento, cabe analizar la siguiente indagación: ¿por qué diferentes agentes deberían ocuparse de discutir y, si fuera el caso, de proponer alteraciones que interfieran en la relación de los medios de comunicación para con el conjunto de la sociedad, fundamentalmente cuando la reflexión está centrada en torno a niños, niñas y adolescentes?

Efectivamente, los resultados de investigaciones realizadas en el área traen evidencias contundentes y que contribuyen a la hora de ofrecer una respuesta razonable a la cuestión –aunque puedan no ser el único elemento a considerar para decidir entre si se ha de actuar o no. Como hemos visto, estos estudios comprueban que los medios funcionan –para bien y para mal– como un importante instrumento de socialización de niños y adolescentes. Luego, retomando nuestro punto de partida, el que se actúe en el sentido de perfeccionar este instrumento es una consecuencia inevitable del compromiso de las sociedades contemporáneas para con el paradigma de la infancia establecido en nuestras cartas de derechos.

Cuando se cuestiona sobre en qué medida los estudios acerca de los impactos de la publicidad infantil deberían influenciar en el diseño de la regulación sobre el tema, el Consejo Nacional Sueco para Políticas para el Consumidor sentenció: “la cuestión de los niños como blanco de la publicidad en la televisión ha de considerarse como una cuestión de ética y moral, una cuestión que tiene que ver con nuestra visión de los niños y niñas, y de sus necesidades en nuestra sociedad”. Así, el paradigma de la infancia que adoptamos es no solo una justificación de la exigencia de encontrar caminos que comparen las oportunidades y los problemas resultantes de la relación entre medios de comunicación e infancia. Más importante aún que eso, es el que se ofrezcan las orientaciones a partir de los cuales se deben trazar estos caminos.

AL CENTRARSE EN LA CONVENCIÓN EN SU TOTALIDAD

Muy a menudo, las reflexiones sobre la relación medios de comunicación e infancia conducen a los artículos de la Convención de los Derechos del Niño que tratan específicamente sobre medios, comunicación y libertad de expresión (artículos 12º, 13º y 17º –*vea el recuadro de la página 26*).

Pese a la importancia de este tipo de focalización, es fundamental estar atentos al hecho de que la Convención –así como los demás instrumentos de derechos– no puede analizarse en partes. Los artículos anteriormente subrayados resultan fundamentales al reconocer la necesidad de darles voz a los niños y niñas –inclusive en los medios de comunicación–, así como al ratificar la importancia de que los Estados estén atentos para garantizar la existencia unos medios de comunicación de buena calidad. No obstante, tales enunciados solamente se pueden comprender en su plenitud cuando se considera la concepción de infancia como resultado del conjunto de proposiciones que componen dicha Convención.

Volvamos al ejemplo de los potenciales impactos de los medios de comunicación. Como se ha visto ya, hay investigaciones que señalan que los medios de comunicación

pueden generar efectos no deseables en lo tocante a la violencia, a las percepciones de género y para con grupos políticamente minoritarios.

Aunque el artículo 17° de la Convención destaque que los Estados Nacionales deben preocuparse por el desarrollo de unos medios de comunicación de buena calidad, lo que nos permite llegar a la conclusión de que deben adoptarse acciones reguladoras para tratar como corresponde estas cuestiones específicas es lo dispuesto en el artículo 29°:

- Los Estados Partes acuerdan que la educación de niños y niñas debe destinarse a:*
- a) Promover el desarrollo de la personalidad del niño o niña, de sus dones y aptitudes mentales y físicas en la medida de sus potencialidades.*
 - b) Inculcarle al niño o niña el respeto por los derechos del hombre y libertades fundamentales y por los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.*
 - c) Inculcarle al niño o niña el respeto por los padres, por su identidad cultural, lengua y valores, por los valores nacionales del país en que vive, del país de origen y por las civilizaciones diferentes a la suya.*
 - d) Preparar al niño o niña para asumir las responsabilidades de la vida en una sociedad libre, en un espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad entre los sexos y de amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y con personas de origen indígena.*
 - e) Promover el respeto del niño o niña por el medio ambiente.*

No obstante, el escenario real no es de los más animadores. Una parte significativa de las naciones que ratificaron la Convención todavía está por debajo de lo esperado en lo que concierne a la configuración de un sistema de medios que promueva y proyecte la concepción de infancia defendida en el documento.

El actual consejero europeo para los derechos humanos, Thomas Hammarberg, ex Secretario General de Save the Children Suecia, destaca en el artículo “Niños, niñas e influencias nocivas de los medios de comunicación: el significado de la Convención de la ONU” que varios de los informes que les han entregado los países al Comité para los Derechos del Niño ni siquiera mencionan las acciones que se estarían llevando a cabo para alcanzar lo recomendado por el artículo 17 (Hammarberg, 1999:27).

El análisis de Paul David, secretario del Comité para los Derechos de la Infancia, es aún más crítico:

A partir de enero de 1999, el Comité para los Derechos del Niño analizó aproximadamente 100 informes de Estados miembros, y el resultado de este trabajo muestra que tan solo algunos países adoptaron legislaciones apropiadas y que reflejan completamente las medidas del artículo 17° de la Convención. Muchos países tienen leyes que protegen al niño o niña de información perjudicial, pero esas leyes raramente cubren los medios de comunicación privados, cuya acción es cada vez mayor, así como las nuevas tecnologías, que parecen verse raramente reguladas por normas legales. Además de eso, esas leyes en general no se refieren a los medios transnacionales de empresas con sede en el extranjero. Es más raro todavía que los países cuenten con leyes que garanticen el acceso a la información y promuevan la participación de niños y niñas en los medios de comunicación (David, in: von Feilitzen y Carlsson (org), 2002: 38-39).

La inacción de muchos países ha de analizarse caso a caso. Empero –conforme hemos intentado demostrar– no es resultante de la falta de evidencias que los lleve a actuar a ese respecto. Tampoco –como reforzaremos en las próximas páginas– es una consecuencia de la inexistencia de políticas públicas exitosas llevadas ya a cabo por otras naciones. ■

LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Artículo 12

1. Los Estados Parte garantizan al niño o niña con capacidad de discernimiento el derecho de expresar libremente su opinión sobre las cuestiones que le atañen, siendo debidamente tomadas en consideración sus opiniones, de acuerdo con su edad y madurez.

2. Para este fin, le está asegurada al niño o niña la oportunidad de ser escuchado en los procesos judiciales y administrativos que le incumban, ya sea directamente, o a través de un representante o de un organismo adecuado, según las modalidades previstas por las reglas de proceso de la legislación nacional.

Artículo 13

1. El niño o niña tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y expandir informaciones e ideas de toda especie, sin consideraciones de fronteras, bajo forma oral, escrita, impresa o artística, o por cualquier otro medio, a elección del niño o niña.

2. El ejercicio de este derecho sólo puede ser objeto de restricciones previstas en la ley y que sean necesarias:

- a. Respecto a los derechos y a la reputación de otros.
- b. A la salvaguardia de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral públicos.

Artículo 17

Los Estados parte reconocen la importancia de la función ejercida por los órganos de comunicación social y aseguran el acceso del niño o niña a la información y a documentos provenientes de fuentes nacionales e internacionales diversas, principalmente aquellos que pretendan promover su bienestar social, espiritual y moral, así como su salud física y mental. Para este efecto, los Estados parte deben:

- a. Estimular a los órganos de comunicación social a difundir información y documentos que revistan utilidad social y cultural para el niño o niña y que se encuadren en el espíritu del artículo 29°.
- b. Estimular la cooperación internacional tendiente a producir, intercambiar y difundir información y documentos de esa naturaleza, provenientes de diferentes fuentes culturales, nacionales e internacionales.
- c. Estimular la producción y la difusión de libros para niños y niñas.
- d. Estimular a los órganos de comunicación social a tener particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas de los niños y niñas indígenas o que pertenezcan a algún grupo minoritario.
- e. Favorecer la elaboración de principios orientadores adecuados a la protección del niño o niña contra la información y documentos perjudiciales a su bienestar, en los términos de lo dispuesto en los artículos 13° y 18°.

REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES²

Cuando entran en discusión los caminos que permitirían minimizar los riesgos y maximizar los beneficios de la relación de la infancia con los medios de comunicación, es posible indicar cuatro grandes alternativas desarrolladas en el ámbito de los Estados Democráticos de Derecho:

- La regulación exclusivamente estatal;
- El libre mercado –sin regulación estatal y sin compromisos claros por parte de las empresas;
- La autorregulación, claramente definida por los *players*³ privados;
- La corregulación –escenario en el cual la regulación estatal, la autorregulación empresarial y la vigilancia de instituciones de la sociedad civil organizada (ONGs, academia, *think tanks*, etc.) conviven en un sistema de frenos y contrapesos.

LA REGULACIÓN COMO UN PRODUCTO DE LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS

En las democracias representativas, la sociedad está considerada como el soberano último de todo aquello que el Estado permite o prohíbe, concede o cancela, reglamenta o desreglamenta. En términos prácticos, es posible definir este funcionamiento de la siguiente forma: mediante el proceso electoral, la sociedad (en realidad, los ciudadanos y ciudadanas aptos para votar) delega en los representantes elegidos por ella la tarea de ocuparse de los “asuntos” públicos, teniendo siempre como parámetro la Constitución.

Pero ¿por qué, al fin de cuentas, estas democracias representativas⁴ deben dedicar una atención especial a la regulación de las comunicaciones?

Entre los diversos argumentos pertinentes, es relevante destacar –como hemos hecho a lo largo de la Introducción a este estudio– los posibles impactos que este complejo sistema ejerce sobre la sociedad. No resulta nada difícil imaginarse que, a medida que estos supuestos impactos aumenten, mayor será el interés de la sociedad en exigirles a sus representantes que tomen iniciativas tanto para cohibir los resultados de carácter negativo⁵, como para estimular los positivos.

Sin embargo, no podemos olvidarnos de que cualquier sector de la economía que vaya a ser regulado por el Estado no será un ente pasivo en ese proceso. Aunque

² Una parte importante de los argumentos presentados en esta sección ya los hemos discutido en la publicación *Medios y políticas públicas de comunicación* (Vivarta y Canela, 2007).

³ Se denominan *players* a los interlocutores fundamentales en una determinada agenda. En el caso de la comunicación, resaltamos la importancia de tres actores centrales: las empresas privadas, las autoridades regulatorias y las organizaciones de la sociedad civil.

⁴ Para ver una discusión más específica sobre medios y democracia, cf. Keane, 1991; McChesney, 1999; Vivarta y Canela, 2007.

⁵ La teoría habla de externalidades negativas. Para una perspectiva económica de la regulación de los medios, véase Armstrong y Weeds (2007).

pueda lograr un éxito mayor o menor en sus reivindicaciones, no sería ligero afirmar que, casi siempre, buscará la definición de un marco legal que no implique un aumento de costes o una disminución de sus ganancias.

Ante ello, han de considerarse dos aspectos relevantes con relación a los medios de comunicación:

- La capacidad de evitar las reglamentaciones deseadas por la sociedad;
- La capacidad de influir sobre la propia sociedad en sentido de no desear ningún tipo de reglamentación.

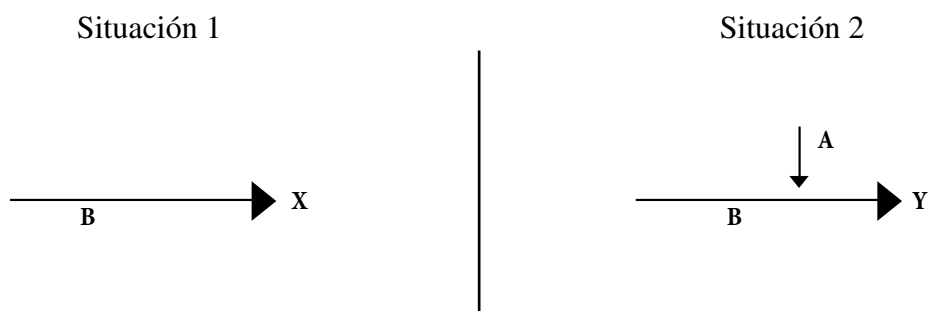
Esto es lo que a menudo tiende a suceder cuando el sector regulado son los propios medios de comunicación. Como sabemos, los medios están entre los agentes centrales en el proceso de informar a la sociedad acerca de los asuntos que componen el debate público. Sin embargo, cuando lo que está en discusión es la necesidad o el formato de la regulación de los propios medios, lo que suele darse es un déficit informativo.

Este cuadro se vuelve aún más intrincado cuando entra en escena la amplia propiedad cruzada de los medios –o sea, cuando la misma empresa detenta periódicos, canales televisivos, radios, portales de Internet, revistas, etc.

UNA CUESTIÓN DE PODER

A fin de avanzar en la comprensión de este complejo escenario, es importante añadir a la discusión otra idea añadida: el concepto de poder. Veamos la siguiente ilustración:

Imagen 1



En la situación 1, el agente B (que puede ser un individuo, una empresa, el Congreso Nacional o incluso todo el electorado) prefiere adoptar el curso de acción X (tomar tal gaseosa en vez de otra; despedir a 20 empleados en vez de a 10; votar determinada ley en vez de otra, etc.). Esta es la elección preferida de B en condiciones normales.

Por su parte, en la situación 2 tenemos la actuación de un segundo agente (A). Dada la acción del agente A sobre el agente B, este deja de preferir el curso de acción X y pasa a preferir el curso de acción Y. De forma simplificada, este es el concepto básico de poder: la capacidad de A de influir sobre B para que haga algo que no hubiera hecho antes de la acción de A. Evidentemente, el poder tiene grados, o sea, cambiar la actitud a un individuo común es diferente a cambiar la de todo un electorado. De la misma manera, haberla cambiado una única vez es diferente a haberla cambiado para siempre.

Ante eso, se vuelve fundamental discutir la siguiente cuestión: ¿cuál es el poder con el que cuenta el sistema de comunicaciones a la hora de cambiar las preferencias de la sociedad y de los gobernantes? En verdad, la necesidad o no de reglamentación de cualquier sector –así como la intensidad de esa regulación– está condicionada por la respuesta a esta cuestión. Cuanto mayor sea el poder de un determinado sector, mayor será la necesidad y la intensidad de su regulación por parte de la sociedad. Esta acción se da primordialmente por medio del Estado, aunque se hable cada vez más de regulaciones realizadas directamente por la sociedad (como en el caso de los organismos centrados en la observación de los medios, por ejemplo) o en procedimientos autorreguladores (como sucede con las diferentes acciones presentes en los modelos de Responsabilidad Social Corporativa).

No obstante, el haber identificado que un determinado sector posee poder no debe confundirse con una afirmación simplista según la que ese sector funciona como un maestro de marionetas (*puppeteer*) –que conduce a este o a aquel agente adonde quiera y en cualquier momento. Así, es importante que podamos identificar dónde yacen, potencialmente, los focos de poder de cada sector en cuestión. ■

LOS MEDIOS NO DISCUTEN LOS MEDIOS

Realizada por la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI), con el apoyo de la Fundación Ford, la investigación *Medios y políticas públicas de comunicación* señala que en Brasil los medios informativos no cubren a los propios medios de comunicación. Basado en la producción de 57 medios impresos de ese país durante los años 2003 a 2005, este estudio revela que el tratamiento periodístico que se les da a las temáticas relacionadas con las políticas de comunicación está muy por debajo de la relevancia de los medios para los regímenes democráticos. Según este estudio, tan solo una vez cada cinco días se publicó en los diarios algún artículo, columna, editorial, entrevista o texto sobre el asunto tratado (Vivarta y Canela, 2007).

REGULACIÓN DE INFRAESTRUCTURA: DISTINCIONES ÚTILES

Hay diferentes formas de estructurar el pensamiento en lo que se refiere a la acción llevada a cabo por los agentes políticos –hoy en día, básicamente los Estados– con relación a los medios de comunicación. Un primer punto y aparte lo constituye la separación entre la regulación de la infraestructura y de los contenidos.

En el caso de la regulación de la infraestructura, es posible destacar, entre otras, las siguientes hipótesis:

- Regulación del espectro electromagnético;
- Regulación de los diferentes medios de comunicación;
- Regulación de la convergencia de los medios de comunicación.

Considerar un medio como mero suministrador de información periodística o como suministrador exclusivo de entretenimiento, o como concesionario de servicio público de un lugar a otro (como el telégrafo y la telefonía, por ejemplo) ha implicado la aparición, a lo largo de la historia, de un conjunto diferenciado de modelos reguladores. En 1915, por ejemplo, una controvertida decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos permitió que los contenidos fuesen censurados. La decisión se basó en que el cine no se encajaba en el principio que garantiza la libertad de prensa establecido por los fundadores de aquella democracia.

También es preciso resaltar que otras regulaciones gubernamentales han tenido impacto, y todavía lo tienen, sobre la configuración de los medios de comunicación. Entre ellas, se puede citar el sistema de impuestos, la política anti-trust, el coste del papel, la formación de centros de investigación en tecnología de las comunicaciones, la constitución de centros de enseñanza de profesionales de este sector, etc.

A modo de ilustración, cabe recordar que la consolidación de una prensa diaria solamente se hizo posible con el desarrollo de otro componente fundamental de las comunicaciones: correos. De la misma forma, el telégrafo –y, más tarde, la telefonía– permitieron el fortalecimiento de un periodismo que se centraba en otros temas más allá de los domésticos.

Lo básico de esta discusión, por lo tanto, consiste en percibir que las decisiones del pasado influyen en la configuración que adopta el presente. Además de eso –y dado el alto grado de interconexión que se da entre estos diferentes elementos–, las medidas tomadas en relación con el sistema de satélites también pueden afectar a la distribución de información por medio de la televisión.

En este sentido, es posible afirmar que los Estados pueden fomentar el desarrollo de las comunicaciones o retardarlo, dependiendo de los intereses creados. De la misma manera, pueden ampliar el abanico de *players* en el sistema o reducirlo, así como actuar directamente –convirtiéndose en un jugador más– o transferirles a otros sus responsabilidades y limitarse a observar lo que ocurre a lo lejos.

EL USO DEL ESPECTRO ELECTROMAGNÉTICO

Es solamente con la invención de la radio –ya a fines del siglo XIX– cuando el problema del espectro electromagnético empieza a plantearse de manera constante.

Inventada por Marconi, este medio inauguró las transmisiones sin cable y pasó a ser el centro de las atenciones en el área. En 1906, una conferencia internacional culminó en el primer International Wireless Agreement. De acuerdo con el profesor Paul Starr (2004), entre los motivos de preocupación estaban las constantes interferencias en las frecuencias –provocadas por la ausencia de regulación y por el uso concomitante de las ondas de radio (por parte de los militares, de las compañías privadas y también de aficionados).

Según Starr, la Primera Guerra Mundial trajo como efecto colateral grandes avances y cambios en las transmisiones por radio. Este medio de comunicación empieza a ganar más fuerza en la década de 1920 y, ya en 1940, había superado a la prensa escrita y pasado a ocupar el estatus de principal medio de información entre ciudadanos y ciudadanas norteamericanos. Frente a este crecimiento, los responsables de tomar las decisiones –tanto en los Estados Unidos como en Europa– tuvieron que definir más claramente los derechos de propiedad del espectro electromagnético. Estas decisiones generaron impactos indelebles en el sistema mediático durante las décadas subsiguientes.

El continente europeo optó por dos formas de propiedad pública del espectro: una estatal, directamente a cargo del gobierno del momento (modelo francés), y otra que concedía autonomía al ente público independiente responsable de la gestión del espectro (modelo británico, mediante la BBC⁶). Por su parte, los Estados Unidos, al

LOS MECANISMOS DE PROPIEDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Un estudio sobre la propiedad de los medios de comunicación (televisión y periódicos) realizado en el 2002 en 97 países nos ayuda a disponer de un panorama de ámbito mundial. Llevado a cabo por los investigadores Simeon Djankov, Caralee McLiesh y Tatiana Nenova, del Banco Mundial, en colaboración con Andrei Shleifer, de la Universidad de Harvard, en este estudio se señala que los sistemas de propiedad continúan siguiendo la misma división iniciada siete décadas antes, o sea, son propiedad de los Estados, o bien propiedad privada, mediante concesiones. Según los autores:

Habiendo establecido el porcentaje de la propiedad estatal de los medios, nos preguntamos primero: ¿en qué países es más elevada la propiedad gubernamental de los medios? Nos encontramos con que resulta más elevada en los países más pobres, cuenta con un número mayor de regímenes autocráticos y una elevada participación de propiedad estatal en la economía como un todo (Djankov et al, 2005:5).

De acuerdo con los investigadores, en cuanto en África la razón de la propiedad estatal/privada para la televisión (considerando el *share* de la audiencia) es del 0,85/0,15; en las Américas esa proporción es del 0,11/0,85; en Asia y el Pacífico, del 0,7/0,3; en Oriente Medio y África del Norte, del 0,94/0,06; en Europa Central y del Este, del 0,53/0,46 y en Europa Occidental, del 0,55/0,45.

⁶ En 1922, los fabricantes británicos de radios presionaban a las autoridades para que estimularan la creación de un sistema de radiodifusión más efectivo, a fin de aumentar las ventas de estos aparatos. Bajo la regulación del sistema de Correos, se invitó a los fabricantes a formar un monopolio para la emisión de contenidos a través de la Radio. Se creó así la British Broadcasting Company (BBC), financiada con dinero público y subordinada a Correos, aunque fuera un monopolio privado. En 1927, el gobierno británico sustituyó el término Company por Corporation y estatizó la BBC.

contrario de lo que se imaginaba, optaron por una innovación: el *trusteeship model*⁷. Hubo países, como es el caso de Canadá, que adoptaron sistemas híbridos.

Algunos economistas importantes, entre ellos Ronald Coase, defienden que los Estados Unidos podrían haber establecido un sistema de subasta de partes del espectro –que pasarían a ser de propiedad definitiva de aquellos que pagasen el mayor precio. Sin embargo, los norteamericanos decidieron crear un mecanismo de concesiones públicas definidas por el órgano regulador –pero que, en la práctica, era totalmente operado por parte del sector privado⁸.

El proceso para la elaboración de la ley estadounidense de 1927 fue bastante interesante. Se dieron cuatro conferencias a nivel nacional para debatir sobre el tema. En 1934, el Communications Act (ley que rige las telecomunicaciones en los Estados Unidos) determinó que la regulación de todo el sector –incluidos la telefonía y el telégrafo– quedaría a cargo de la Federal Communications Commission, un órgano que pasó a sustituir a la FRC y que regula este área hasta la actualidad.

LAS RAZONES DE LA REGULACIÓN

A lo largo de la historia los Estados Nacionales han regulado a los medios de comunicación en función a tres razones fundamentales:

- El poder potencial que ejercen estos medios;
- La necesidad de crear reglas para el uso práctico de las frecuencias;
- La constatación de que el espectro electromagnético es un recurso natural finito y que debe, por lo tanto, ser operado por el propio Estado o ser objeto de concesiones públicas para la explotación del servicio de radiodifusión (Noll, Peck y McGowan, 1973; Fernandes, 2002; Open Society Institute, 2005; Barendt, 2007).

El proceso de regulación tiene como base los dos grandes conjuntos de reglas ya mencionados: el de la infraestructura y el de los contenidos. Entre los primeros, podemos destacar la forma como son distribuidas las concesiones, la existencia de principios para evitar la formación de oligopolios en este sector y la definición del sistema de televisión digital que adoptará cada país.

Cabe resaltar que la cuestión de las concesiones públicas es particularmente relevante para el escenario latinoamericano –que, en líneas generales, copió el modelo originalmente adoptado en los Estados Unidos. La mayor parte de los países de esta región no dispone de un sistema fuerte de televisión pública, al contrario de lo que ocurre en Europa, por ejemplo. Este sistema permitiría presentar un menor nivel de contenidos potencialmente nocivos para la infancia y un mayor volumen de contenidos productivos.

Lo que importa señalar es que la explotación privada de un bien público no exime a las empresas concesionarias de operar según los principios generales acordados por las sociedades en sus cartas de derechos. De acuerdo con el abogado André de Godoy Fernandes, en su tesina de maestría *Televisão no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o controle da programação televisiva*:

⁷ Modelo norteamericano que define al espectro electromagnético como un bien público, y para el cual, el Gobierno posee la facultad de la concesión de licencias de explotación de los servicios de radio y televisión, siendo el sector privado su operador.

⁸ No es que no hubiesen ocurrido intentos de, al menos, tornar más híbrido el sistema de aquel país. En 1930, hubo organizaciones que representaban intereses de trabajadores de áreas diferentes (entre las que está la educación) que presentaron una petición para que se les otorgaran concesiones de radio. El Senado aprobó la medida, aunque la Cámara terminó vetando su aprobación. El profesor Paul Starr relata rápidamente este hecho, mientras que el estudioso Robert McChesney, en su *Rich media, poor democracy*, hace un amplio análisis de aquel episodio.

Nos parece importante tener en mente que la radiodifusión es, para el sistema constitucional brasileño, un servicio público (una actividad económica que no pertenece a la esfera de la libre iniciativa), sometido a un régimen jurídico de Derecho Público, el cual está caracterizado por la supremacía del interés público sobre el interés privado. Las emisoras de radio y televisión en Brasil son concesionarias o permisionarias de un servicio público; esto es, tan solo ejecutan el servicio de radiodifusión por delegación del Poder Público, sin jamás llegar a adquirir la propiedad o titularidad del servicio, que permanece en manos de este (Poder Público). Así, las empresas privadas, concesionarias o permisionarias de servicios públicos, no pueden enajenarse a respecto de los derechos fundamentales previstos constitucionalmente, así como del cumplimiento de los demás aspectos del Estatuto constitucional de las actividades de televisión. [...]

En la medida en que constituye una ventaja que se le concede a alguien, con la exclusión de otro y contra el régimen jurídico común, el otorgamiento de la explotación del servicio de radiodifusión puede considerarse como una especie de “privilegio”. Wolfgang Hoffmann-Riem recuerda que “la imposición de obligaciones especiales de servicio público es un resultado del privilegio garantizado por la licencia: las emisoras de radiodifusión deben estar autorizadas a usar la licencia tan solo cuando la colectividad también resulta beneficiada con ese uso” (Fernandes, 2002).

Aunque nuestro centro en este estudio no sean las regulaciones de infraestructura, es necesario destacar que esta división es, en cierto sentido, ficticia –o sea, para fines exclusivos de reflexión, discusión e investigación. Tomemos como ejemplo la necesidad de garantizarles a los niños y niñas la mayor diversidad posible de información –aspecto este que compone el pluralismo necesario para el desarrollo integral de la población infantil y juvenil. Efectivamente, las regulaciones de contenidos pueden ayudar a garantizar ese pluralismo –aunque también lo hagan las reglas que dificulten la concentración de propiedad (y, por lo tanto, que estimulen el aumento del número de *players* en el mercado).

Así argumenta la investigadora sueca y coordinadora científica de la International Clearing House on Children, Youth and Media, Cecilia von Feilitzen, en la introducción al libro *Niños, niñas y la violencia en los medios de comunicación*:

Si se compara con otras la evolución del área de los medios de comunicación y telecomunicaciones desde la década del 80, difícilmente alguna otra área habrá experimentado una globalización tan rápida, un crecimiento record y tamaño concentración de poder. El mercado está dominado ahora por una minoría de conglomerados extensivos o de mundos comerciales completos. Los conglomerados con sede en los EEUU son los mayores y más numerosos, pero también hay empresas transnacionales considerables con sede en Asia y en la parcialmente desajustada Europa.

El hecho de que los EEUU distribuyan la mayor parte de la violencia en los medios de comunicación por el mundo entero lleva, entre otras cosas, a la circunstancia de que la programación americana en la televisión alemana contiene cuatro veces más violencia que la programación alemana [nacional] [...] (von Feilitzen, 1999).

La concentración de la propiedad de los medios de comunicación no vale tan solo para la televisión, vídeos y cine, sino también para las revistas de historietas, juegos electrónicos, etc. Así, esta concentración de poder no resulta en una multiplicidad, en variación cultural y libertad de expresión, en que le da oídos a la mayor parte de la gente, sino en unilateralidad y en una especie de censura privada (*id.*, 49-50).

Así, al reflexionar sobre la regulación de los medios centrados en la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, siempre es importante tener como telón de fondo que también existen marcos reguladores mejores o peores con relación a la infraestructura del sector mediático. ■

LA REGULACIÓN DE CONTENIDOS: UN DEBATE INTRINCADO

La discusión acerca de las intersecciones entre los medios de comunicación y la democracia y entre los medios de comunicación y la socialización –así como las posibilidades y pertinencia de regular la infraestructura en esta área– desemboca inevitablemente en las reflexiones sobre la regulación de los contenidos retransmitidos (u omitidos) por parte de los medios de comunicación.

Las teorías o percepciones acerca de sus potenciales influencias siempre han estado presentes en el extenso rol de análisis sobre los medios de comunicación. Si nos vamos hacia los extremos que acusan la existencia de una total sumisión al mensaje de los medios de comunicación o que postulan la capacidad de los comunicadores de mantener una independencia absoluta en esa relación, lo fundamental es subrayar que las especulaciones, investigaciones y reflexiones sobre el tema –así como la legislación pertinente– han acabado tomando en cuenta con más intensidad el tema de los contenidos.

La comprensión de este postulado se vuelve más clara cuando observamos, por ejemplo, la regulación de la propiedad privada. Aunque en un primer plano la cuestión se centre en la estructura de los medios de comunicación, una mirada más atenta nos muestra que –al fin y al cabo– el objetivo principal de esta medida radica en garantizar que se encuentre una mayor pluralidad de voces en los contenidos transmitidos.

LAS PARTICULARIDADES DE LA REGULACIÓN DE CONTENIDOS

Algunas características peculiares marcan la discusión de la regulación de contenidos. Entre ellas podemos citar la atención, el nivel de polémica e incluso las pasiones que despierta –tanto en lo que se refiere a la programación retransmitida como a la discusión acerca de esos contenidos. En ese sentido, los mensajes generados por los periódicos, radios y, especialmente, por la televisión atraen la preocupación de los que toman las decisiones, de los formadores de opinión y de la propia opinión pública. La explicación para tal constatación es relativamente trivial:

- En cuanto los contenidos son, para bien o para mal, accesibles para todos los ciudadanos y ciudadanas, otros aspectos acaban quedando al alcance de una cantidad bastante más restricta de interlocutores. Entre ellos están: los fundamentos filosóficos sobre las razones y las consecuencias de esos contenidos (medios y democracia, medios y socialización) y el telón de fondo que conduce hasta ellos (infraestructura);
- Como resultado de eso, es significativamente más fácil emitir opiniones, juicios de valor e incluso realizar estudios empíricos sobre los contenidos. Así como ocurre con la máxima en relación con el fútbol, todos y todas tienen una opinión sobre lo que es retransmitido por parte de los medios de comunicación;
- También como consecuencia de lo citado anteriormente, los contenidos parecen afectarle más directamente a la vida cotidiana de los individuos. Por su parte, el establecer vinculaciones con las demás cuestiones relacionadas con los medios de comunicación no se da de manera tan automática;
- Los propios medios se encargan de valorar una mirada determinada sobre los contenidos, bien sea auto promoviendo sus propias producciones o criticando

las que realizan los de la competencia. En este sentido, la discusión de los contenidos permite una particularización cuando se la compara con el debate sobre la propiedad: el error cometido por una emisora al exhibir un programa violento en el horario de la programación infantil puede encuadrarse, aparentemente, como algo de responsabilidad solamente suya. Sin embargo, el control de la propiedad les afecta, hipotéticamente, a todas las empresas;

- Finalmente, las reflexiones puestas bajo el paraguas de los contenidos son las que mejor pueden asociarse a la polarización censura *versus* libertad de expresión –lo que le confiere un cierto condimento al debate y, al mismo tiempo, facilita la postura de aquellos que se oponen a cualquier tipo de regulación.

DIVERSOS PUNTOS DE VISTA

Además de sus particularidades, la regulación de los contenidos constituye un universo temático extremadamente amplio y que abarca un conjunto muy diverso –incluso incongruente– de objetos y preocupaciones. La pluralidad de mensajes emitidos (periodísticos, de entretenimiento, publicitarios, etc.), así como la diversidad de públicos e intereses, genera un caleidoscopio de problemas vinculados a la reflexión sobre los contenidos y, por lo tanto, sobre potenciales soluciones.

LOS ESTUDIOS SOBRE ESTE TEMA

Escapa al objetivo del presente estudio traer a colación una revisión de la extensa bibliografía existente acerca de cómo opera, en la práctica, cada país esas regulaciones de contenidos. La Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia ya ha tenido la oportunidad, recientemente, de elaborar estudios con esas características –las obras *Clasificación por edades: construyendo la ciudadanía en la pequeña pantalla* (editado también en portugués e inglés) y *Medios y políticas públicas de comunicación* (editado también en portugués).

Otro estudio de fondo –en este caso centrado en la realidad europea– es el *Television across Europe: regulation, policy and independence*, llevado a cabo por el Open Society Institute, en el ámbito del European Union Monitoring and Advocacy Program. Tal vez el más reciente esfuerzo para la comprensión de los modelos de regulación existentes sea el trabajo *Broadcasting, voice, and accountability: a public interest approach to policy, law and regulation*, elaborado por los investigadores Steve Buckley, Kreszentia Duer, Toby Mendel y Seán Ó Siochrú, y encargado por el Banco Mundial.

También cabe destacar dos informes que resaltan las conexiones entre la regulación, autorregulación y corregulación en algunos países: el *Comparative analysis of international co-and self-regulation in communications markets*, realizado por el investigador Michael Latzer, del Institute of Technology Assessment, de Viena, a pedido del órgano regulador británico para las comunicaciones (Ofcom), y el *Study on co-regulation measures in the media sector*, producido por el investigador Wolfgan Schulzt, del Hans-Bredow Institut for Media Research de la Universidad de Hamburgo, bajo los auspicios de la Comisión Europea, y que presenta una intensa preocupación acerca de las medidas de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, cuando de lo que se trata es de los contenidos, podemos trabajar diversos asuntos, tales como una producción independiente, la regionalización de la programación, el derecho de respuesta, la presencia de un *ombudsman*, las carta al director, el derecho de antena, los consejos de prensa y los impactos sobre la formación de niños, niñas y adolescentes, entre otros elementos.

El juez de la Corte Suprema alemana, Wolfgang Hoffmann-Riem, citado por el abogado André de Godoy Fernandes en su ya mencionada tesina de maestría, enumera los principales elementos presentes en los marcos reguladores de los países desarrollados estudiados por él. Cabe destacar el hecho de que la mayor parte de los temas tratados se relaciona con la regulación de contenidos:

... (i) preservación del pluralismo, diversidad, equidad e imparcialidad, de manera a contribuir al buen funcionamiento del régimen democrático; (ii) oportunidades iguales en lo tocante a emisiones políticas; (iii) preservación de la diversidad étnica, religiosa y relativa a otras minorías; (iv) garantía de objetividad e imparcialidad del periodismo televisivo; (v) mantenimiento de la identidad cultural y lingüística, tanto nacional como de minorías locales y regionales; (vi) promoción del entendimiento internacional y combate a las discriminaciones; (vii) garantía de una diversidad de programas; (ix) cobertura de actos importantes y restricción de las posibilidades de exclusividad en las transmisiones; (x) combate a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y protección contra el uso abusivo del poder económico; (xi) preservación e incentivo a diversos sectores audiovisuales; (xii) fortalecimiento de productores nacionales o regionales; (xiv) protección de la infancia y de la adolescencia e incentivo a la difusión de programas dirigidos al público infantil; (xv) observancia de modelos de conducta en lo tocante a la violencia, la pornografía y otros valores morales y éticos; (xvi) protección de los derechos fundamentales de la persona humana; (xvii) protección de la integridad de obras audiovisuales; (xix) protección del consumidor, y (xx) tributación de la actividad de radiodifusión (Fernandes, op. cit.).

Otra característica que pone en evidencia las particularidades de la regulación de contenidos se refiere al grado de intervención estatal. Como sabemos, las políticas que dan origen al modelo de democracia presente en una nación determinada –así como al régimen de explotación del espectro electromagnético y de las demás tecnologías mediáticas que adopta– son, sobre todo, políticas de Estado.

En ese sentido, lo que estamos discutiendo es el mayor o menor grado de regulación estatal –o sea, se trata de observar Constituciones, leyes, decretos, resoluciones, agencias reguladoras, decisiones judiciales, etc. En el caso de la regulación de contenidos, la situación es especialmente compleja. La regulación estatal continúa desempeñando un papel relevante, pese a que, conforme ya hemos resaltado, la autorregulación y el compromiso de la sociedad civil se vuelvan significativamente más prominentes. Además de ello, pasa a suceder, con bastante frecuencia, una conjunción de esas tres posibilidades.

UNA BREVE MEMORIA

Una mirada al pasado resulta particularmente procedente cuando está en discusión la regulación de contenidos. Al mismo tiempo en que permite extraer lecciones para la comprensión del presente y para el diseño de las estrategias futuras, plantea una señal de alerta muy clara:

FUENTES DE REFERENCIA

Tanto los estudios *Medios de y políticas públicas de comunicación* como *Clasificación de obras audiovisuales: construyendo la ciudadanía en la pequeña pantalla* –ambos realizados por la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia y ya mencionados anteriormente– presentan ampliamente los puntos básicos de esa discusión, así como su contexto histórico y contemporáneo. Alternativamente, una de las reflexiones más completas sobre este asunto la hizo el profesor de legislación de los medios de comunicación de la Universidad de Londres, Eric Barendt, en su notable libro *Freedom of speech*.

a menudo el intento de regular los contenidos acaba desembocando en los mares de la censura. Por ello, es fundamental establecer los límites entre una y otra situación –cosa que no siempre es fácil.

Cabe aquí tener en mente que, desde tiempos inmemoriales, la máxima de que el conocimiento es poder ha venido llevando a un control estricto del flujo de información. Los escribas del antiguo Egipto, por ejemplo, tenían que permanecer muy próximos al emperador, relata el ya mencionado profesor de la Universidad de Princeton, Paul Starr. Así lo explica este sociólogo:

Por miedo del poder que otros podrían llegar a adquirir contra ellas, las élites gobernantes suelen intentar mantener secretos los conocimientos, además de limitar las discusiones públicas y de controlar la religión, la educación y la ciencia –de tal forma que se evite que aquellos que estén comprometidos con estas actividades consigan apoderarse de información e ideas peligrosas (Starr, 2004).

El profesor de la Universidad de Cambridge, Peter Burke, al comentar el control de la información que se intensifica con la invención de la prensa (2003), completa el argumento por medio de la siguiente ilustración:

Muchas de la información que se había discutido hasta entonces eran considerada “altamente confidencial”, en la expresión usada por el ejército británico. Por estas y otras razones, funcionaba un sistema de control o censura. En Venecia, por ejemplo, el acceso a los archivos era severamente controlado. Ni el propio dogo⁹ estaba autorizado a entrar solo en los archivos. Eso sólo les estaba permitido a los miembros del Senado y únicamente los miembros del Colegio podían retirar documentos de allí. Para evitar la tentación de leer los papeles que se encontraban bajo su cuidado, se suponía que el cuidador de los archivos tenía que ser analfabeto.

Por cierto, el sistema más famoso de censura de los medios de comunicación implantado en aquella época data de los años 1500 y tuvo como agente principal a la Iglesia Católica. La Inquisición se valió del Índice, un catálogo de obras prohibidas, para condenar a muchos “herejes”. Sin embargo, la Iglesia no constituía un caso aislado. En Inglaterra, los libros solamente podían publicarse mediante un registro previo y era un delito darles publicidad a los debates del Parlamento. También en Europa, el gobierno portugués prohibió la publicación de mapas que describieran la costa de África, temeroso de que sus conquistas quedasen expuestas al público.

UN SALTO HISTÓRICO

El control autoritario de la información no era considerado como algo inherente a la dinámica social. Ya en 1644, John Milton hizo un enfático discurso en el Parlamento inglés defendiendo la libertad de expresión. La temática volvería a ganar cuerpo con el movimiento de la Ilustración y, en el siglo XIX, por medio de pensadores como John Stuart Mill.

⁹ Magistrado supremo en las antiguas repúblicas de Venecia y Génova.

Desde entonces, la introducción de diversas formas de censura por parte de los Estados ha conocido períodos de mayor y de menor intensidad. Existen casos en que los Estados totalitarios han asumido un control completo de los medios de comunicación, impidiendo con intensidad el que circulara cualquier información producida por otras fuentes. En otros tiempos, el material que se iba a transmitir tendía que ser sometido, necesariamente, a un análisis previo por parte de órganos públicos. Incluso en las democracias más consolidadas hay ejemplos en ese sentido, como el macartismo –movimiento derivado de las actividades del entonces senador norteamericano Joseph McCarthy y que consistía en la persecución de individuos, incluidos los profesionales mediáticos, por sus supuestas ideas comunistas.

De todas formas, la consolidación de las democracias –principalmente a partir de la Revolución Americana– acabó por fortalecer una serie de derechos civiles y políticos, entre ellos la libertad de expresión y de prensa. De esta manera, en muchos contextos nacionales, la censura –al menos en sus configuraciones más explícitas– se fue alejando definitivamente de las nuevas constituciones. Igualmente, las Cortes fueron rechazando una y otra vez los intentos de restablecerla.

No obstante, la preocupación de los gobiernos con los contenidos transmitidos mediáticamente no ha dejado de existir. Así, las diversas naciones han empezado a intentar desarrollar regulaciones más adecuadas a los presupuestos democráticos, tal como veremos a continuación en este documento.

LA REGULACIÓN DE CONTENIDOS X LA CENSURA: PARA ESTABLECER LOS LÍMITES DE ESTA DISCUSIÓN

Escapa a las posibilidades del presente texto reflexionar, de manera profunda, sobre dos aspectos importantes de este debate:

- Las diferencias entre regular democráticamente (por medio del Estado) los contenidos transmitidos, divulgados, propagados mediáticamente, y el acto de censurar esos mismos contenidos;
- Las situaciones que no están protegidas por las libertades de expresión y de prensa y que –aún en el interior de los Estados Democráticos de Derecho– constituyen un objeto legítimo y aceptable de restricciones, incluida la censura.

Sin embargo, para el buen flujo de nuestras reflexiones, se hace necesario señalar –aunque sea a grandes rasgos– los principales contornos de este escenario:

- La libertad de expresión nace como un derecho individual –que tan sólo posteriormente se les extendió a las empresas mediáticas bajo la forma de libertad de prensa y artística. No obstante, esta ampliación no la consideran las Cortes Constitucionales de los países democráticos como dotada de la misma fuerza de la que disfruta el derecho del individuo a expresarse libremente. En otras palabras, se aceptan aquellas regulaciones –incluso en países altamente liberales, como los Estados Unidos– que restringen la exhibición de determinados contenidos¹⁰;

¹⁰ Para el especialista en el tema libertad de expresión Eric Barendt, “tal discurso [el de los medios de comunicación] puede ser caracterizado como un enunciado de masas o institucional. Difiere significativamente del discurso contemplado por [John Stuart] Mill en su ensayo, *Of the liberty of thought and discussion*. Generalmente, el producto mediático es fruto del trabajo de un equipo y no de un individuo, y, por lo tanto, puede no reflejar las ideas o perspectivas de una persona en particular. Raramente invita al diálogo o a la discusión”. (*op. cit.*)

- La protección –que está anclada en los derechos a la libertad de expresión y de prensa– cuenta con diferentes niveles de gradación. Por ejemplo, el periodismo está mucho más protegido que el entretenimiento, que a su vez está más protegido que la publicidad;
- Las libertades de expresión y de prensa nacieron con un fuerte sesgo de protección del discurso político. O sea, están centradas en temas concernientes a la agenda del Estado y que, por lo tanto, podrían ser objeto de intentos de censura por parte de los gobiernos. Así, hay un cierto consenso entre los investigadores del área de que los contenidos violentos, discriminatorios (*hate speech*), pornográficos u obscenos no gozan del mismo nivel de protección garantizado para el discurso político;
- En esta misma dirección, la libertad de expresión no se entiende –al menos por parte de la mayoría de las democracias– como un derecho absoluto. Así, debe ser cotejada caso a caso, con las demás disposiciones de las cartas constitucionales de los diferentes países (por ejemplo, la prioridad concedida a los derechos de los niños y niñas);
- Las concesiones públicas de radiodifusión están menos protegidas por parte de la libertad de expresión y de prensa, de lo que están los medios de comunicación impresos o Internet;
- Muchos instrumentos reguladores no afectan en absolutamente nada a la libertad de expresión y de prensa. La censura solamente ocurre cuando la regulación exige cortes, en alguna parte o en el todo, *ex ante* o *ex post*, de determinados contenidos. Sin embargo, la inmensa mayoría de las regulaciones en esta área no llega a este extremo.

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Pese a este conjunto de argumentos, es importante tener en cuenta que los sectores afectados por una regulación legítima de contenidos muy comúnmente levantan en defensa de sus intereses la bandera de la libertad de expresión. En especial, intentan desacreditar la regulación propuesta y, así, evitar su efectiva puesta en práctica.

Con frecuencia, el artículo 19° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el que acaba utilizándose como referencia por parte de los supuestos defensores de la libertad de expresión y contrarios a las regulaciones dirigidas a los medios de comunicación. Cabe resaltar, sin embargo, que el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (una especie de documento de reglamentación de los artículos de la Declaración que tratan de esos derechos) establece –en sus artículos 19° y 20°– la posibilidad de que los Estados Nacionales produzcan una legislación que, incluso, llegue a limitar el derecho a la libertad de expresión y de prensa:

Artículo 19

§1. No se podrá molestar a nadie a causa de sus opiniones.

§2. Toda persona tendrá el derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de cualquier tipo, independientemente de consideraciones de fronteras, verbalmente o por escrito, de forma impresa o artística, o por cualquier medio a su elección.

§3. El ejercicio del derecho previsto en el § 2 del presente artículo implicará deberes y responsabilidades especiales. En consecuencia, podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que deben, no obstante, estar previstas expresamente por la ley correspondiente y que se hacen necesarias para:

- a) *Asegurar el respeto de los derechos y de la reputación de los demás.*
- b) *Proteger la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral públicos.*

Artículo 20

§1. Estará prohibida por ley cualquier propaganda en favor de la guerra.

§2. Estará prohibida por ley cualquier apología al odio nacional, racial o religioso, que constituya una incitación a la discriminación, a la hostilidad o a la violencia.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) destaca los mismos puntos y añade, en su artículo 13° (4), que: “la ley puede someter los espectáculos públicos a una censura previa, con el objetivo exclusivo de regular el acceso a ello, para la protección moral de la infancia y de la adolescencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 2°”.

Para no ser exhaustivos, cabe llamar la atención hacia la reconocida Directiva Televisión Sin Fronteras –acordada por los países de la Unión Europea y que, en su más reciente revisión (2007), pasó a denominarse Directiva Servicios de Comunicación Social Audiovisual. Inmediatamente en el preámbulo, esta directriz define los contenidos audiovisuales acerca de los cuales los Estados miembros pueden establecer restricciones –inclusive prohibiciones. Vamos a atenernos tan solo a algunos de ellos:

[...] Considerando que, para asegurar de forma completa y adecuada la protección de los intereses de los consumidores, que son los telespectadores, resulta fundamental que la publicidad televisiva se vea sometida a una determinada cantidad de normas mínimas y de criterios y que los Estados miembros tengan la facultad de fijar normas más rigurosas o más pormenorizadas y, en determinados casos, condiciones diferentes para los organismos de radiodifusión televisiva bajo su jurisdicción;

[...] Considerando que se debe prohibir toda publicidad televisiva de cigarrillos y de productos a base de tabaco, incluidas las formas indirectas de publicidad que, aunque no mencionen directamente el producto, traten de burlar la prohibición de su publicidad utilizando nombres de marcas, símbolos u otros trazos distintivos de productos a base de tabaco o de empresas cuyas actividades conocidas o principales incluyan la producción o la venta de este tipo de producto;

Considerando que es igualmente necesario prohibir toda publicidad televisiva de medicamentos y de tratamientos médicos que estén tan solo disponibles mediante receta médica en aquel Estado miembro bajo cuya jurisdicción se encuentre el organismo de radiodifusión televisiva, así como prever criterios rigurosos en materia de publicidad televisiva de bebidas alcohólicas;

Considerando que, de tener en cuenta la importancia creciente del patrocinio en la financiación de los programas, conviene establecer normas adecuadas al respecto;

Considerando que es necesario, además de ello, prever normas para la protección del desarrollo físico, mental y moral de los menores con relación a los programas y a la publicidad televisiva;

Considerando que, si los organismos de radiodifusión televisiva están normalmente obligados a velar para que las emisiones presenten fielmente los hechos y los acontecimientos, es aun importante que sean sometidos a obligaciones precisas en materia del derecho de respuesta o de medidas equivalentes, para que cualquier persona lesionada en sus derechos legítimos debido a un alegato hecho en el transcurso de una emisión televisiva pueda hacer valer de manera efectiva esos derechos [...]

Además, el documento subraya, en su Artículo 27:

- 1. Los Estados miembros tomarán las medidas apropiadas para asegurarse de que las emisiones televisivas de los organismos de radiodifusión que se encuentran bajo su jurisdicción no incluyan cualesquier programas susceptibles de perjudicar gravemente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, principalmente aquellos que incluyan escenas de pornografía o de violencia gratuita.*
- 2. Las medidas referidas en el N° 1 son igualmente aplicables a todos los programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, excepto si, por la elección del horario de emisión o por cualesquier medidas técnicas, se asegure que, en principio, los menores que se encuentren en el respectivo campo de difusión no verán ni oirán esas emisiones.*
- 3. Además, siempre que esos programas no salen transmitidos bajo forma codificada, los Estados miembros se asegurarán de que los mismos aparezcan precedidos por una señal sonora o identificados durante todo el programa por medio de la presencia de un símbolo visual.*

LA DESREGULACIÓN Y LA VUELTA DE LAS PREOCUPACIONES

Durante los años 1980 –con la subida al poder de gobiernos de tinte liberal, tales como el de Ronald Reagan, en los Estados Unidos, y de Margareth Thatcher, en Inglaterra– tuvo inicio un proceso de fuerte desregulación del mercado de radiodifusión.

En los EEUU, las restricciones a la publicidad dirigida a los niños y niñas fueron revocadas por los órganos reguladores, por ejemplo. En Europa, la fuerte presencia de los medios de comunicación públicos o estatales –que garantizaba un cierto nivel de comodidad en la regulación de los contenidos– se vio debilitada con la apertura de los mercados.

Tras las polémicas generadas por el informe McBride¹¹, incluso organizaciones como la Unesco acabaron señalando que la autorregulación sería el camino natural para minimizar los efectos potencialmente nocivos de los contenidos audiovisuales o estimular sus beneficios.

Los países que a fines de los años 1970 y a lo largo de los años 1980 abandonaron regímenes autoritarios –en los cuales los medios de comunicación se veían intensamente censurados– acabaron entrando, a menudo, en un *status quo* desreglamentado. Al suspender, y con razón, las reglas antidemocráticas vigentes en los períodos dictatoriales, acabaron no

¹¹ Documento de la Unesco publicado en 1980. Fue redactado por la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, presidida por el irlandés Sean McBride, con el objetivo de estudiar la totalidad de los problemas de la comunicación en las sociedades modernas, particularmente en relación con la comunicación de masas y la prensa internacional. Entre los temas debatidos estaban la censura, el monopolio estatal, las políticas nacionales de comunicación y el derecho a la comunicación. El informe fue criticado por los EEUU y por el Reino Unido, que en protesta se retiraron de la Unesco en 1984 y 1985, respectivamente, reintegrándose solamente en los años 2003 y 1997.

sustituyendo el marco legal vigente en aquel entonces por otro más acorde con los nuevos tiempos. Eso es lo que ocurre en el caso de Brasil¹².

La coordinadora científica de la International Clearing House on Children, Youth and Media, Cecilia von Feilitzen, presenta duras críticas a este escenario de desregulación:

Con respecto al derecho fundamental de la libertad de expresión y a los derechos, igualmente fundamentales, de los niños y niñas, el Estado tiende a favorecer la autorregulación de los medios de comunicación, semicontrolada por el Estado, con el resultado paradójico de que la desregulación es impulsada por el regulador. No obstante, las soluciones autorreguladoras de horarios de emisión, avisos a los padres, ombudsmen y dispositivos tecnológicos de filtros de contenidos se basan en ideales que no corresponden a la realidad. Las formas de recepción de los medios en la mayor parte de las familias no se sienten “ayudadas” por estas medidas. Y la clasificación de contenidos, ejecutada por parte de los propios medios y no estandarizada entre las diferentes cadenas de televisión o diferentes plataformas mediáticas, carece de transparencia en todos los niveles. Las soluciones más eficaces son aquellas que emergen del descontento de la regulación, tales como las cuotas de producción y exhibición, y las tasas y beneficios destinados a fondos de producción audiovisual (von Feilitzen, 2003:10).

El investigador inglés y especialista en las relaciones entre medios de comunicación y democracia, John Keane, hace una evaluación aún más áspera de la desregulación ocurrida en la década de 1980:

El discurso liberal del mercado acerca de la “libertad de elección, en vez de la regulación y la escasez [del espectro]”, cuando está descodificado en un lenguaje corriente, lo que significa es exactamente eso: “Asumimos que la economía de mercado capitalista ha llegado para quedarse. Es legítima y viable, en realidad es el mejor sistema jamás inventado para satisfacer las demandas individuales. Les ofrecemos a ustedes todo tipo de opciones, siempre que ustedes, los consumidores, restrinjan sus elecciones a aquellos términos con los cuales nosotros, los empresarios, estamos de acuerdo. Si ustedes no están de acuerdo –tampoco pasa nada. ¿Por qué no abren su propia empresa?” (Keane, 1991: 91).

EL FRACASO DE LA AUTORREGULACIÓN

Tal vez los Estados Unidos sean el país que ofrezca una de las experiencias más interesantes en lo que concierne al análisis de regulación de contenido, desregulación y alternativas autorreguladoras. A título de ilustración, cabe destacar algunas características del escenario norteamericano en este campo:

- Es la nación que más explícitamente defiende la libertad de expresión y de prensa –dado que la primera enmienda de su Constitución explica, como ninguna otra, que el Congreso de aquel país no puede producir leyes restrictivas a tales libertades;
- Exactamente por esta razón, provienen de los Estados Unidos los intentos más amplios de autorregulación de los medios de comunicación;

¹² Se puede obtener información adicional acerca del contexto regulatorio de las comunicaciones en Brasil en las publicaciones “Classificação Indicativa: construindo a cidadania na tevê” www.andi.org.br/_pdfs/classificacao_indicativa_livro.pdf y “Mídia e Políticas Públicas de Comunicação” www.andi.org.br/_pdfs/midia_ppc.pdf.

- Conforme ya hemos mencionado, son oriundas de ese país las investigaciones más contundentes sobre los probables efectos de los medios de comunicación de masas;
- Poseen organismos reguladores capaces de evaluar, constantemente, el éxito o el fracaso de políticas –promovidas por el Estado o por otros agentes– destinadas a los medios de comunicación;
- Cuentan con poderosos grupos de presión –tanto defensores de los intereses de las empresas como de los de grupos específicos de la población¹³.

Un episodio ocurrido en 1999 también ayuda a ilustrar la discusión sobre la autorregulación que se da en los Estados Unidos. El 20 de abril de aquel año, dos estudiantes de una escuela de enseñanza media en Columbine, estado de Colorado, asesinaron a tiros a 12 compañeros y a un profesor. Los debates públicos llevados a cabo a partir de esta masacre estuvieron centrados, entre otras cuestiones, en el peso que podría haber tenido la violencia retransmitida por parte de los medios de comunicación tendría para que un suceso con aquellas características llegase a ocurrir.

Inmediatamente, el entonces presidente Bill Clinton solicitó a la Agencia Reguladora de Comercio en los Estados Unidos que produjera un informe acerca de las prácticas de autorregulación de la industria del entretenimiento relacionadas con la exhibición de contenidos violentos. Estas prácticas, a rasgos generales, se restringían a la clasificación de los contenidos por las parte de las empresas de cine, televisión, música y vídeo juegos y, en el caso de la televisión, por la puesta en práctica del dispositivo conocido como V-Chip.

En septiembre del 2000, la Federal Trade Comision (FTC) hizo público el informe *Marketing violent entertainment to children: a review of self-regulation and industry practices in the motion picture, music recording & electronic game industries*. Entre las principales conclusiones de este informe están:

A pesar de que las industrias de cine, música y juegos electrónicos hayan adoptado medidas para identificar aquellos contenidos que no sean apropiados para niños y niñas, las compañías de estos sectores rutinariamente se centran en menores de 17 años como público al que se destinan ciertas películas, músicas y juegos que ellas mismas han clasificado como inapropiados para el público infantil o que requieren una especial preocupación por parte de los padres en función de los contenidos violentos que conllevan (FTC, 2000:i). [...]

Por añadido, en los planes de marketing y mediáticos de esas compañías se han incluido estrategias de promoción y publicidad de esos productos en aquellos medios que le llegan más comúnmente a niños y niñas menores de 17 años, lo que incluye aquellos programas televisivos identificados como los “males populares” entre el grupo con menos de 17 años (FTC, 2000:iii).

En 2007, la Federal Communications Commission (FCC) hizo público –a petición de parlamentarios del Congreso norteamericano– el informe *In the matter of violent television programming and its impact on children*. El documento pretende responder la siguiente pregunta: ¿el Congreso debe regular o no los contenidos violentos y por qué motivos?

¹³ Una idea del saludable conflicto de intereses que se da entre estos grupos puede obtenerse por medio de la descripción que hace la profesora de la American University, Patricia Aufderheide, en su libro *Communications policy and the public interest: the Telecommunications Act of 1996*, en el apartado en el que describe las negociaciones entre bastidores acerca del tratamiento que se le daría a la cuestión de la violencia en la nueva legislación (1999, pp. 96-97).

Con datos complementarios a los divulgados en el informe de la FTC de 2000, el estudio de la FCC aporta información relevante: reconoce la baja eficacia de los sistemas de clasificación por edades de los programas de televisión autorregulados por las empresas, así como del V-Chip.

De acuerdo con este organismo, entre otras razones del fracaso de estas alternativas, es posible citar la falta de entendimiento de los padres con relación a los sistemas de clasificación y la falta del uso del V-Chip por parte de las familias (incluso por desconocimiento sobre cómo funciona este sistema).

En este sentido, la entidad reguladora pone en relieve los resultados de un estudio realizado por el economista James T. Hamilton, presentados en el artículo “Who will rate the ratings?”. La investigación aborda un dilema esencial de la autorregulación –la cuestión del lucro en perjuicio de los principios:

Un economista, al estudiar la cuestión de por qué las emisoras “subclasifican” constantemente sus programas, concluyó que, cuando lo hacen, probablemente están respondiendo a incentivos económicos. Descubrió que los programas con clasificaciones más restrictivas acaban generando menores ingresos provenientes de la publicidad. El deseo de cobrar más por los anuncios y el miedo de perder anunciantes en relación con programas con clasificaciones más restrictivas indican el hecho de que las cadenas de televisión tienen incentivos para resistirse a suministrarle al público información correcta a este respecto (FCC, 2007:17).

El ya mencionado estudio *Comparative analysis of international co-and self-regulation in communications markets* también añade elementos interesantes a ese análisis. El estudio señala que las experiencias más exitosas en el área intentaban conciliar procedimientos de autorregulación con regulación estatal (como en el caso del sistema holandés de regulación de los medios de comunicación). Además, en el estudio se menciona la experiencia norteamericana de autorregulación de contenidos de la televisión como un fracaso y concluye que:

[...] los argumentos [aquí hilvanados] indican la necesidad un acuerdo regulador con un compromiso significativo por parte de la industria en el proceso de clasificación, combinado con algún grado de escrutinio y vigilancia pública, lo que puede ponerse en práctica por medio de una intervención estatal (por ejemplo, corrección y/o revisiones periódicas) (Latzer, 2007:71).

LAS ALTERNATIVAS A LA VISTA

Frente a lo planteado por los estudios de la FTC y de la FCC no parece haber ninguna duda: la salida para tratar los problemas detectados en la investigación¹⁴ no reside en prácticas autorreguladoras. Al menos, no de forma exclusiva.

El informe de la FCC es tajante al recomendar que el Congreso norteamericano establezca una regulación y cree un horario que proteja a los niños y niñas, como ya

¹⁴ El informe de la FCC afirma que no hay duda en cuanto a los efectos negativos que la violencia transmitida mediáticamente puede causar en los niños, niñas y adolescentes, especialmente a corto plazo. El documento recuerda, en especial, una reciente investigación patrocinada por el Center for Successful Parenting. Valiéndose de técnicas de resonancia magnética, el estudio llegó a la conclusión de que “hay una correlación entre el grado de exposición a la violencia transmitida por la televisión y el cine y contenida en los video juegos, y el funcionamiento normal del cerebro”. Estos estudios indican que la exposición a la violencia presente en los medios de comunicación afecta directamente a la parte prefrontal de la corteza cerebral o capa externa del cerebro (2007: 7,8).

NUEVOS TIEMPOS?

Algunos investigadores y muchos responsables de algún *lobby* de las empresas mediáticas suelen utilizar el argumento de que en los países desarrollados –en los cuales la Internet es accesible a la mayor parte de los niños, niñas y adolescentes– la discusión sobre la regulación de los contenidos estaría obsoleta, ya que las páginas virtuales dispondrían de contenidos aún más perniciosos y de difícil control. El documento, elaborado en 2007 por las FCC, muestra que esa no es una verdad absoluta y que, aunque los niños y niñas puedan ser vulnerables a los contenidos de Internet, la presencia de una programación inadecuada en los medios de comunicación en general sigue siendo algo preocupante.

ocurre con la llamada programación indecente y obscena en aquel país. Tanto el informe de la FCC como el de la FTC retoman la decisión de la Corte Suprema que autorizó la regulación de programación indecente y obscena –cuya exhibición está permitida tan solo de las 10 de la noche a las 6 de la mañana y, en algunos casos, totalmente prohibida en la televisión gratuita.

De acuerdo con estos informes, la Corte Suprema entendió que la radiodifusión estaría “menos” protegida por la primera enmienda, puesto que se vale del espectro electromagnético, que es limitado, además de ejercer la radiodifusión una fortísima presencia sobre la vida de los norteamericanos y del hecho de que el material televisado es de fácil acceso para los niños, niñas y adolescentes (FTC, 2000, anexo C:6).

En su voto sobre este informe, el consejero de la FCC Michael Copps concluye que:

La televisión es, tal vez, la fuerza más importante en funcionamiento en el mundo contemporáneo. Cuando se usa para el bien, puede iluminar las mentes, transmitir ideas poderosas, educar y establecer los fundamentos para el desarrollo humano. Pero, cuando se usa para engañar y distorsionar, puede causar –y lo hace– daños duraderos. La mayor parte de las evidencias recogidas a lo largo del último medio siglo indica una relación entre la violencia gratuita y efectos perjudiciales –personales, psicológicos y sociales. Mientras la investigación continúe buscando más respuestas sobre cómo se ven afectados los niños y niñas por aquello que ven, parece que nos acercamos cada vez más a la constatación indudable de que, de hecho, hay resultados negativos provenientes del virus de la violencia audiovisual, que sigue extendiéndose por el mundo.

Como demuestra el investigador Wolfgang Schulz en la investigación también antes citada *Study on co-regulation measures in the media sector*, necesitamos que haya más regulación estatal, y no menos –aunque se puedan encontrar también otros caminos eficaces por medio de la denominada corregulación.

Por lo tanto, lo que pretende el presente estudio en las próximas páginas es plantear un panorama cuantitativo de los marcos legales establecidos en 14 países latinoamericanos, por lo que concierne a la regulación de los medios de comunicación con miras a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Además de eso, esta investigación traza una comparación con un modelo internacionalmente reconocido como completo y exitoso: el sistema regulador sueco. La herramienta metodológica utilizada en ejecutar la labor se presentará a continuación. ■



METODOLOGÍA

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS, OBJETIVO Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN

Como hemos visto ya, las reflexiones teóricas planteadas en la Introducción a este trabajo ofrecen algunos de los elementos necesarios para justificar la relevancia de la discusión acerca de la interfaz de los medios de comunicación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Esos conceptos fundamentan también las bases metodológicas de la investigación que ha llevado a cabo la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI), con la que ha pretendido diagnosticar cuáles son los marcos reguladores relativos a esa interfaz establecida en 14 países latinoamericanos.

El análisis se ha centrado tanto en las normas legales como en los proyectos de ley referentes a la protección y promoción de los derechos de niños y niñas frente a la actuación de los medios de comunicación. Esta labor ha contado con el apoyo de las 13 agencias de la Red ANDI en Latinoamérica (con sede en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), además de un consultor independiente de Chile.

En el segundo semestre del 2007, los puntos focales de cada uno de estos países participaron en un entrenamiento metodológico con el que se intentó poner unas bases comunes para el estudio, así como definir los procedimientos de campo que se iban a adoptar. La sustentación metodológica de esta primera fase consistió en la investigación documental, cuyos parámetros son los presentados en el documento *La regulación de los medios de comunicación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes en América Latina*, elaborado por ANDI. Toda la información recopilada por los 14 países participantes se sometió a un cuidadoso análisis de contenido, que buscó sistematizar las características cuantitativas de los documentos identificados.

La segunda etapa de la investigación se centró en el sistema regulador sueco de protección y promoción de los derechos de los niños y niñas en esta área. La propuesta consistió en conocer y analizar los contornos de esa política, de modo a establecer una comparación con el escenario regulador latinoamericano. Para ello, en abril del 2008 la coordinación de la investigación estuvo en Estocolmo, donde realizó entrevistas en profundidad con especialistas, con activistas de los derechos de la infancia y con autoridades reguladoras.

LAS PREMISAS Y LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La recopilación realizada por ANDI con el apoyo de la Red ANDI Latinoamérica y de la Save the Children Suecia trae como trasfondo los siguientes fundamentos:

- Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la comunicación tienen una importancia fundamental –especialmente en sociedades “mediatizadas” como las que se están estudiando;
- Una de las maneras de garantizar esos derechos es el establecimiento de marcos legales nacionales que especifiquen los deberes de los medios de comunicación para con los niños, niñas y adolescentes, teniendo siempre en vista el paradigma de la infancia adoptado por cada país en concreto;
- Cualquier estrategia más amplia que pretenda promover transformaciones en la estructura reguladora de los medios de comunicación implica, necesariamente, la comprensión del ordenamiento jurídico vigente en cada Estado nacional, así como en otros países.

Ante un contexto como ese, ha de quedar claro que el objetivo general de la presente investigación radica precisamente en localizar aquellos marcos reguladores latinoamericanos que tengan por objeto la intersección de los medios de comunicación y derechos de los niños, niñas y adolescentes, tal como los proyectos de modificación de las propuestas en trámite en los Poderes Legislativos correspondientes. Además, un objetivo específico es ofrecer un panorama del marco regulador sueco –reconocido en la bibliografía del área como uno de los más avanzados en lo que concierne a la promoción y protección de los derechos de la infancia.

De este modo, esperamos ofertar insumos para que las autoridades reguladoras, especialistas en el área y los grupos de presión, de variados matices, puedan profundizar en el debate acerca de una eventual reingeniería institucional en el ordenamiento jurídico de los países investigados.

PARÁMETROS GENERALES

El estudio realizado por ANDI, la Red ANDI Latinoamérica y Save the Children Suecia ha intentado traer a colación los siguientes enfoques:

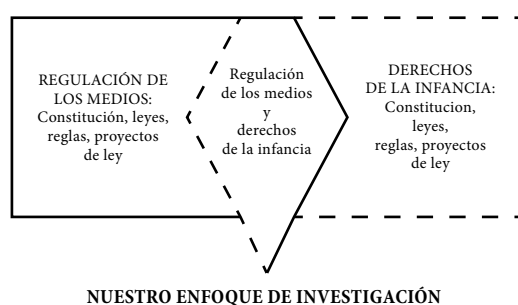
- Normas vigentes;
- Propuestas de nuevas normas;
- Transformaciones puntuales de las formas vigentes.

Un amplio conjunto de factores ayuda a componer el ordenamiento jurídico que considera ideal un cierto grupo de agentes. Se pueden citar:

- La actuación de los grupos de presión;
- La capacidad de los poderes públicos de producir alteraciones institucionales;
- Los principios más amplios adoptados por el país en cuestión;
- Los valores culturales, éticos y morales que caracterizan a la sociedad en un momento histórico dado;
- Las condiciones objetivas (económicas, políticas) vividas por aquella nación;
- Los canales de debate –más amplios o más restringidos– acerca de un tema o aspecto determinado;
- La capacidad de los medios o agentes cuyas actividades se ven afectadas directamente por dicho ordenamiento a la hora de resistir a las propuestas.

Como sabemos, los cambios deseados en un marco regulador serán más probables cuando los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo) estén más dispuestos a pleitear transformaciones en el ordenamiento legal. Esa importante variable puede cotejarse a partir de un cómputo de las propuestas de alteración que se están tramitando en el Poder Legislativo. Esa, inclusive, es la razón de que se hayan incluido en el objeto de nuestra investigación los proyectos de ley en discusión en los países investigados.

Imagen 2



No se incluyeron en la presente investigación:

- Legislaciones internacionales;
- Legislaciones de provincias, departamentos, estados y municipios;
- Legislaciones que han dejado de estar vigentes;
- Proyectos de ley archivados y que, por lo tanto, ya no serán objeto de consideración por parte del Parlamento;
- Legislaciones y/o proyectos de ley exclusivos sobre Internet, una plataforma que no es objeto de la presente investigación;
- Decisiones y resoluciones administrativas del Poder Ejecutivo;
- Decisiones judiciales;
- Políticas públicas que no tengan como telón de fondo una norma específica;
- Legislaciones y/o proyectos de ley propuestos o aprobados después del 15 de noviembre del 2007;
- Códigos de ética y códigos profesionales de autorreglamentación;
- Proyectos de ley que no estén en trámite en el Parlamento.

A los investigadores se los orientó en el sentido de buscar las legislaciones y proyectos de ley en los sites electrónicos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y, en un segundo momento, directamente en los principales órganos de regulación del tema de interés de la presente investigación.

Después de la realización del trabajo de campo –que permitió recopilar los datos–, la coordinación general de los trabajos realizó un chequeo aleatorio del material que habían enviado los 14 puntos focales, a fin de identificar y de suprimir eventuales vacíos que aún pudieran haber persistido.

LA SISTEMATIZACIÓN DE LOS RESULTADOS

Una vez estructuradas las normas y los proyectos de ley, pasamos a realizar el análisis cuantitativo de los contenidos del material recolectado. El proceso pasó por las siguientes etapas:

- Construcción de un instrumento de disección de cada una de las normas y/o proyectos identificados;
- Aplicación de ese instrumento;
- Inclusión en un banco de datos;
- Análisis de los resultados.

Es fundamental destacar que nuestra unidad de análisis no es necesariamente la norma o el proyecto de ley, sino el dispositivo (párrafo, inciso, artículo, sección o la ley como un todo) que aborda una temática distinta. Así, un proyecto de ley que distinga solamente uno de los aspectos de la cuestión (como por ejemplo, la regulación del horario) contará como una unidad de análisis. Sin embargo, si el mismo proyecto trata, en tres de sus artículos, sobre aspectos como regulación del horario, publicidad infantil y educación para los medios de comunicación, será computado como tres unidades de análisis.

El diseño del instrumento de análisis de contenido permitió identificar las siguientes características:

- La norma o proyecto de ley que regula aspectos relacionados con el tema central de la investigación, su característica principal (Constitución, ley, decreto, resolución, etc.) y qué dispositivo específico (sección, artículo, inciso, etc.) trata de una posibilidad específica de regulación de los medios;
- El organismo responsable de la edición y aprobación de dicha norma;
- La casa legislativa (la Cámara o el Senado, cuando el sistema cuente con ambos) en la cual se tramita el proyecto de ley, así como los autores de la propuesta;
- Los instrumentos de regulación en los que se centran las normas o proyectos de ley analizados.

Basada en el escenario internacional de regulación de los medios de comunicación para la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la presente investigación definió un conjunto de categorías que podrían formar parte de los ordenamientos jurídicos nacionales investigados. Estas son las siguientes:

- **Regulación de la exhibición de imágenes e identificación de niños, niñas y adolescentes:** en general, presentes en los códigos y estatutos sobre los derechos de estos segmentos de la población. Los países regulan a los medios (incluida la prensa) especificando cómo pueden o no exhibir imágenes (vídeos, fotografías), así como los formatos de provisión de identidad de los niños, niñas y adolescentes –especialmente de aquellos que puedan ser considerados víctimas de violación de derechos.
- **Regulación de los límites de horario en la radiodifusión:** básicamente, hay dos formas principales de regulación de los límites de horario de exhibición de la programación. Estos son:
 - a. Establecimiento de un límite para la exhibición de contenidos infantiles: ese tipo de norma exige que los medios (especialmente los canales de televisión) le dediquen un tiempo específico (por ejemplo, de las 8 a las 11 de la mañana) a la transmisión exclusiva de programación destinada al público infantil. Los canales públicos pueden aparecer explícitamente mencionados en ese tipo de reglamentación.

- b. Establecimiento de límites de protección a la infancia: en ese caso el objetivo principal consiste en establecer periodos durante los cuales no está permitido transmitir determinados contenidos (sexo y violencia son los ejemplos más comunes). Es lo que se llama también horario “punto y aparte”.
- **Regulación de los límites de edad:** en algunas naciones, para establecer los límites de horario, se distinguen qué edades pueden o no tener acceso a determinados contenidos. En general, por lo que concierne al cine y los productos alquilados, se impide el acceso a aquel contenido específico. Por lo que atañe a la televisión, se recomienda a los padres que no les permitan el acceso a los niños de cierta edad, para la que aquel contenido no es el adecuado.
 - **Regulación de símbolos de exhibición:** en varios países existen normas que establecen que los contenidos potencialmente peligrosos para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes (como sexo, violencia, drogas, lenguaje adulto) deben aparecer identificados con símbolos específicos, con la finalidad de que las familias puedan entender rápidamente qué es lo que se encontrarán en el programa X o Y.
 - **Regulación de la mención a contenidos específicos:** por otro lado, otros modelos exigen que se identifique a esos mismos contenidos potencialmente peligrosos antes del comienzo del programa X o Y. Por ejemplo, se puede demandar que, antes de que empiece una película con escenas de violencia, haya una señal sonora que explicita la existencia de dicho elemento.
 - **Regulación del tiempo mínimo de transmisión de contenidos específicos:** algunos modelos de regulación establecen que los canales de televisión han de transmitir una cuota de programación considerada especialmente relevante para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes (programación educativa, por ejemplo).
 - **Regulación de exhibición de dibujos animados nacionales:** hay países que determinan que un porcentaje específico de los dibujos animados retransmitidos por los canales de televisión ha de ser de origen nacional.
 - **Regulación de la programación regional:** en países en los que se entremezclan culturas/etnias/subregiones muy distintas, hay leyes que demandan de las cadenas el que transmitan un porcentaje específico de su programación diaria con contenidos especialmente destinados a esos públicos.
 - **Regulación de la publicidad o del *merchandising*:** hay tres modelos principales de regulación de esos temas:
 - a. Prohibición de la publicidad y/o *merchandising* dirigido a niños, niñas y adolescentes.
 - b. Prohibición de la publicidad y/o *merchandising* tan solo en los horarios destinados a la programación infantil.
 - c. Reglamentación de los contenidos publicitarios: o sea, no se prohíbe la exhibición total o parcial, pero se establece un conjunto de parámetros para

la publicidad destinada a los niños y niñas, y para aquella que se retransmite en el horario de programación infantil.

- **Regulación que estimula la producción de contenidos de buena calidad:** hay modelos de regulación que establecen la creación de premios para la producción de contenidos de buena calidad dirigidos al público infantil y juvenil y, en situaciones más complejas, incluso de un fondo público específico para valorar la creación de contenidos especialmente recomendables para niños, niñas y adolescentes.
- **Regulación de políticas de educación para los medios de comunicación:** hay registros en la experiencia internacional de leyes que determinan la existencia de políticas públicas de oferta –en las escuelas– de programas de educación para los medios de comunicación (*media literacy*).
- **Regulación del trabajo infantil en los medios de comunicación:** también existen normas que presentan parámetros específicos para el trabajo de niños, niñas y adolescentes como actores y actrices en telenovelas, series, películas y anuncios publicitarios.
- **Regulación del *modus operandi*:** a menudo, para garantizar la puesta en práctica y la efectividad de esas reglas, es necesario crear órganos específicos, penas y multas.

LAS LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Ante lo presentado hasta ahora, es importante señalar los límites que presenta una investigación con tales características. En primer lugar, pese a la importancia de analizar la legislación o los proyectos de ley existentes, ese paso no nos permite evaluar la calidad de la ejecución cotidiana de esos marcos reguladores. Hay infinitos ejemplos de legislaciones formalmente vigentes, pero con poca o ninguna aplicabilidad práctica. En ese sentido, una etapa subsiguiente de este estudio consistiría en un análisis pormenorizado de la efectiva implementación de los marcos legales que destacan, por lo menos, en teoría.

El estudio tampoco permite identificar qué políticas públicas gubernamentales se están ejecutando de hecho, aunque carezcan de una norma específica de reglamentación. Por ejemplo, un ministro de Educación puede decidir –sin la necesidad de elaborar una norma– que desarrollará un programa de educación para los medios de comunicación. Así, es posible que un país con esa situación no tenga ninguna ley o regla formal sobre el tema, pero que cuente con un programa exitoso en términos de resultados prácticos. No obstante, cabe subrayar que la ausencia de un dispositivo legal hace que una iniciativa como esa sea mucho más vulnerable –el próximo ministro, por ejemplo, puede simplemente interrumpir dicha política.

Dada la relevancia de la comunicación y de la infancia para las sociedades contemporáneas, una cantidad elevada de organismos gubernamentales puede ocuparse, y de hecho se ocupa, de la reglamentación del tema. Luego, a pesar de los procedimientos adoptados y de las repetidas verificaciones realizadas, es posible que algunos instrumentos hayan escapado al análisis realizado. Esperamos que el debate público acerca de esta publicación pueda indicar eventuales brechas aún existentes, para que podamos perfeccionarlo.

Finalmente, la investigación no se centró en las iniciativas llevadas a cabo por las propias empresas de comunicación y por los diversos grupos de la sociedad civil organizada. ■



MAPA DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

MARCO REGULADOR: EJES COMUNES Y FALTA DE INNOVACIONES

El análisis de la estructura jurídica de los 14 países latinoamericanos nos permite afirmar que estamos ante Estados que, sin excepción, buscan establecer directrices generales para la regulación de los medios de comunicación cuando el enfoque sería el de proteger y promover los derechos de la niñez y de los adolescentes. Se estudiaron en total 219 documentos públicos legales y proyectos de ley –material este que traía incluidos 458 dispositivos (leyes, secciones, artículos, incisos, párrafos, proyectos) sobre el tema.

Dos aspectos más amplios destacan en el análisis de esos documentos:

- La mayor parte de las proposiciones se centran en contener los eventuales efectos nocivos de los medios de comunicación sobre el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes;
- Se descuida en gran medida el estímulo que se le podría dar a una programación de buena calidad –aquella que valora y promueve los derechos humanos de niños y niñas.

Una visión más atenta nos revela además que se da una enorme disparidad entre los países en lo referente a los dispositivos legales sobre este tema. Cuantitativamente, hay naciones (como Brasil) que sobresalen en ese campo –ya sea en la edición de leyes o en la propuesta de nuevos marcos para el asunto. Por otro lado, hay países (como Bolivia) que prácticamente no abordan esta cuestión.

En lo que concierne al aspecto cualitativo, Chile está entre las pocas naciones que presentan un sistema armónico de reglamentación. Por lo tanto, la mayor parte de los demás estados analizados todavía carece de normas más específicas sobre el asunto, como es el caso de Bolivia y de Ecuador.

Sin embargo, más que mostrar vacíos, el presente análisis pretende destacar posibilidades de cualificación y de perfeccionamiento. El objetivo es entender cómo podrían cumplir esas directrices legales, de forma cada vez más efectiva, su papel de proteger y promover el desarrollo integral de niños y niñas cuando de lo que trata el debate es de los medios de comunicación.

Una visión meramente instrumental de los medios de comunicación. Esa es la percepción que salta a los ojos cuando nos cruzamos de brazos ante el discurso oficial presentado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela en sus informes enviados al Comité sobre los Derechos del Niño (un organismo que supervisa la puesta en funcionamiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, por parte de los 192 países que la ratificaron).

Reglamentariamente, los medios de comunicación aparecen descritos en esos informes como una institución de apoyo a la divulgación de los derechos de chicas y chicos. En ese sentido, adquiere relevancia la contribución que ofrecen los medios de comunicación al darles visibilidad, por ejemplo, a campañas que buscan promover y proteger a la población infantil y juvenil.

Se ha de reconocer que esa si es una importante función de los medios de comunicación. Sin embargo, la Convención incluye designación mucho más amplia en lo que concierne al papel de los medios de comunicación relacionados con el público infantil y juvenil. Conforme se ha puesto en evidencia en la Introducción de nuestro estudio, el documento internacional comprende la comunicación de masas como un agente básico en el desarrollo de los niños y niñas de hoy en día, al entender que forman parte de manera indeleble de su proceso de socialización. No es por otro motivo por lo que en su texto se convoca a los Estados Nacionales a establecer marcos reguladores que:

- Garanticen la libertad de expresión de la población infantil y juvenil también mediante los medios de comunicación; y
- Creen las condiciones objetivas para que los medios de comunicación respeten y promuevan el desarrollo integral de los niños y niñas.

LA CONVENCIÓN COMO UN HILO CONDUCTOR DE LA REFLEXIÓN

Como sabemos, los 14 países latinoamericanos que componen este análisis cuentan con sistemas mediáticos diversos, además de realidades dispares también por lo que atañe a la situación de la infancia. Otro aspecto a considerar se refiere a las particularidades de cada una de esas naciones –economía, alcance territorial y de su población, cuestiones culturales, etc.

No es difícil imaginarse, por tanto, la importancia de adoptar un hilo conductor que permita realizar un análisis conjunto de los marcos reguladores nacionales en cuestión. De esa manera, fue una decisión natural el escoger como referencia para el presente estudio la propia Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989.

Como nos muestra la Tabla 1, la mayor parte de los países investigados ratificó la Convención antes de haberse cumplido un año de su aprobación por parte de la ONU. Eso deja claro –pese a las muchas diferencias que caracterizan a los Estados estudiados en nuestra investigación– que todos han asumido los mismos compromisos ante la comunidad internacional en lo referente al paradigma de la infancia propuesto en el ámbito de la Convención, lo que incluye la relación con los medios de comunicación.

LOS INFORMES ENVIADOS AL COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Desde que ratificaron la Convención, casi la totalidad de los 14 países investigados presentó por lo menos dos informes anexados al Comité sobre los Derechos del Niño.

TABLA 1: Países investigados y la Convención sobre los Derechos del Niño

País	Ratificación	Cantidad de informes presentados ante el Comité sobre Derechos del Niño	Años de presentación de los informes	Mención explícita al artículo 17°	Mención a la reglamentación de los medios de comunicación de manera amplia
Argentina	4/12/1990	3	1993, 1994, 2002	Sí	No
Bolivia	26/6/1990	3	1992, 1997, 2004	Sí	Sí
Brasil	24/9/1990	1	2003	No	No
Chile	13/8/1990	2	1993, 2000	No	Sí
Colombia	28/1/1991	3	1993, 2000, 2005	Sí	Sí
Costa Rica	21/8/1990	3	1993, 1998, 2004	Sí	No
Ecuador	23/3/1990	2	1996, 2000	Sí	No
Guatemala	6/6/1990	2	1995, 2000	Sí	Sí
México	21/9/1990	3	1993, 1998, 2005	Sí	Sí
Nicaragua	5/10/1990	4	1994, 1998, 1999, 2004	Sí	Sí
Paraguay	25/9/1990	3	1993, 1996, 2001	Sí	Sí
Perú	4/9/1990	4	1992, 1993, 1998, 2005	No	Sí
Uruguay	20/11/1990	2	1995, 2001	Sí	Sí
Venezuela	13/9/1990	2	1997, 2007	Sí	Sí

En esos documentos, la mayor parte de las naciones en cuestión menciona directamente el artículo 17° de la Convención y/o cita elementos más amplios de reglamentación de los medios de comunicación.

Sin embargo, es necesario estar atento al hecho de que una gran parte de esas menciones se da de modo superficial o poco contextualizado. A título de ejemplo, cabe destacar que, mientras los informes del gobierno sueco presentan en promedio cuatro páginas sobre el tema en cuestión, en las naciones latinoamericanas investigadas las referencias sobre el asunto no pasan en un promedio de uno o dos párrafos.

De modo general, los documentos presentados al Comité sobre los Derechos del Niño subrayan la existencia de reglamentos internos que crean horarios de protección al público infantil y juvenil (Bolivia, Chile, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela los mencionan explícitamente) y también que impiden la transmisión de imágenes de niños y adolescentes en situaciones específicas (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay). De hecho, tales directrices se encontrarán en las legislaciones de la mayoría de esos países.

Sin embargo, hay también algunas naciones que van más allá, y que prestan cuentas también en lo referente a la implementación de políticas públicas de comunicación más específicas. En el informe colombiano del 2005, por ejemplo, se destaca que:

POSICIÓN OFICIAL

Si, por un lado, los 14 países investigados por ANDI y la Red ANDI América Latina tienden a ser superficiales en la presentación de sus modelos reguladores al comité de Ginebra, por otro, la mera obligación de prestar cuentas –por el hecho de ser Estados parte de la Convención– hace que muchos de ellos oficialicen su discurso acerca de la regulación que se les da a los medios de comunicación con vistas a proteger los derechos de la población infantil y juvenil. Por lo tanto, el conocer la postura oficial de esos países en el largo del tiempo es un aspecto importante para comprender qué tipo de políticas se desean poner en evidencia y cuáles se entiende que están en un segundo plano.

El desarrollo de este derecho es parte integrante del Plan de Comunicación de la Niñez (PCiN), cuyo objetivo es colaborar para que haya un cambio general de cultura y desarrollar políticas públicas que reflejen el reconocimiento y el respeto para con los niños y niñas en cuanto sujetos de derechos a través de estrategias centradas en la promoción de la presencia y la activa participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos comunicativos de acuerdo con sus capacidades y habilidades [...].

Además, algunos países (tal como Guatemala) buscan demostrar los avances legales concernientes a la protección y promoción de culturas específicas que conviven en el interior de sus territorios:

Ambos, el Estatuto del Niño y del Adolescente y el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen la importancia de los medios de comunicación en la defensa, el desarrollo y la transmisión de valores culturales y conocimientos. Por lo tanto, los medios de comunicación están conectados con la diversidad socio-cultural del país. En el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas, el gobierno se compromete a tomar las medidas necesarias a fin de “crear oportunidades, en los medios de comunicación oficiales, para la diseminación de expresiones de la cultura indígena y promover una apertura similar en los medios de comunicación privados”, y de “regular y dar soporte a un sistema informativo, científico, artístico y educativo que genere programas acerca de las culturas indígenas, en sus respectivos idiomas, a través de la radio, la televisión y los medios de comunicación de prensa escrita nacionales”.

Incluso hay naciones (como Ecuador) que reconocen, en el ámbito de su informe, que los medios de comunicación han desempeñado un papel contraproducente en lo que atañe a la protección de los derechos infantiles y juveniles. Sin embargo, el documento no indica cómo se ha ocupado de esta cuestión la legislación de dicho país.

LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL ANÁLISIS

A pesar de la constatación de que presentan enormes diferencias entre sí, los países estudiados también cuentan con algunas similitudes bastante contundentes en lo que concierne al panorama mediático:

- La televisión es el principal medio de información de la población;
- Disponen de pocas investigaciones centradas en los potenciales efectos –positivos o negativos– de los medios de comunicación sobre niños, niñas y adolescentes;
- Casi todos salieron, hace pocos años, de regímenes autoritarios en los que las actividades de los medios de comunicación en general estaban altamente restringidas;

- Una gran mayoría dispone de medios públicos poco representativos, cuando se los compara con la fuerza de los medios privados;
- En lo que se refiere al modelo de concesiones, el desarrollo del sistema de los medios de comunicación ha estado más cercano al sistema estadounidense que al europeo;
- Hay una fuerte concentración de los medios en manos de pocos *players*;
- La sociedad civil no posee movimientos consistentes y capaces de ofrecer una confrontación al poder ejercido por las empresas de comunicación –como ocurriría en el caso de que existieran asociaciones de telespectadores con millares o millones de miembros, por ejemplo;
- A menudo se da una interrelación promiscua entre el mundo de la política y el mundo de las empresas de comunicación;
- La fuerte influencia de la Iglesia Católica en esos países se deja sentir cuando se observan los principios generales de protección de la moral y de la ética en relación con la programación audiovisual;
- Con mucha frecuencia, las escuelas ignoran el tema de los medios en sus programas.

El análisis de los resultados muestra también un modelo de comportamiento para las ausencias:

- Prácticamente no hay amparo legal para la introducción de la educación para los medios de comunicación (*media literacy*) en el ambiente escolar;
- Son pocos los países en los que se han estructurado organismos reguladores independientes y consistentes para esta temática;
- Más raros son aquellos en los que se ha reglamentado el estímulo a una programación de buena calidad;
- No hay previsión reguladora para el desarrollo de las investigaciones en el área o para el establecimiento de dispositivos electrónicos de bloqueo de la programación potencialmente nociva para los derechos de los chicos y chicas. ■

UN DESAFÍO EN COMÚN

Las similitudes encontradas en los países que componen el presente estudio –aliadas a los compromisos internacionales también asumidos por ese conjunto de naciones– pueden explicar parte de las características principales de los marcos reguladores investigados. De manera general, esos documentos públicos parecen seguir principios bastante congruentes –que destacan la importancia de proteger los valores de la familia (especialmente de niños, niñas y adolescentes en pleno proceso de desarrollo) y que buscan estimular una programación con contenidos educativos, informativos y artísticos de buena calidad– incluso si, en la práctica, tales principios no son cumplidos necesariamente.

Con mayor o menor intensidad, los marcos legales en cuestión suelen centrarse en contenidos violentos y de carácter sexual, además de la publicidad de algunos productos (especialmente drogas lícitas e ilícitas, además de armas y medicamentos). Esas proposiciones legales le dedican una atención fundamental también a la protección de la imagen del niño, niña o adolescente –especialmente los involucrados en actos de infracción o que han sido víctimas de violencia. En la mayoría de los casos, se intenta identificar también un horario de protección a la niñez.

PERFILES CUANTITATIVOS

Como sabemos, la existencia de una abundancia de documentos públicos legales acerca de un determinado tema garantiza automáticamente la buena calidad del ordenamiento jurídico de un cierto país sobre el asunto. Por otro lado, la completa ausencia de legislación en esta área es una señal concreta de la escasa atención de los poderes constituidos para con la cuestión.

En caso de la relación entre medios de comunicación e infancia, una visión más atenta de esos marcos legales nos revela una concentración numérica ostensiva en algunos países –panorama este que tiende a crecer cuando lo que nos centramos en los proyectos de ley existentes al respecto. Por lo que concierne a la legislación vigente, Brasil, Costa Rica y Colombia responden por el 50% de todos los documentos analizados. En el campo de los proyectos de ley, se concentra en Brasil el 81,4% de todo el material investigado.

Llama la atención la bajísima presencia de propuestas de legislación en trámite en los parlamentos –especialmente cuando recordamos que muchos de los países analizados reconocen, en los informes presentados ante el Comité sobre los Derechos del Niño, la necesidad de realizar alteraciones en su estructura reguladora de los medios de comunicación.

TABLA 2: Distribución de leyes y proyectos de ley por país

País	Texto analizado				Total	
	Legislación aprobada		Proyecto de ley			
Argentina	8	7,9%	13	11,0%	21	9,6%
Bolivia	1	1,0%	0	0,0%	1	0,5%
Brasil	27	26,7%	96	81,4%	123	56,2%
Chile	3	3,0%	1	0,8%	4	1,8%
Colombia	10	9,9%	0	0,0%	10	4,6%
Costa Rica	14	13,9%	2	1,7%	16	7,3%
Ecuador	5	5,0%	0	0,0%	5	2,3%
Guatemala	3	3,0%	0	0,0%	3	1,4%
México	6	5,9%	1	0,8%	7	3,2%
Nicaragua	3	3,0%	1	0,8%	4	1,8%
Paraguay	6	5,9%	0	0,0%	6	2,7%
Perú	6	5,9%	1	0,8%	7	3,2%
Uruguay	3	3,0%	2	1,7%	5	2,3%
Venezuela	6	5,9%	1	0,8%	7	3,2%
Total	101	100,0%	118	100,0%	219	100,0%

CUANDO SE LEGISLA SOBRE LA CUESTIÓN

La recopilación de hipótesis sobre por qué aparece Brasil como el país que cuenta con más legislación puede resultar de importancia a la hora de comprender lo que ocurre en otras naciones.

En primer lugar, Brasil es –de los países analizados– el único que posee una ley de radiodifusión que pronto cumplirá su quincuagésimo cumpleaños (fue aprobada en 1962). Dicha legislación no se encuentra al día en relación con la realidad actual –lo que no solo reafirma la necesidad de que se creen nuevos mecanismos legales, sino que además despierta el interés de los parlamentarios a la hora de proponer modificaciones en el contexto general de la regulación de los medios de comunicación en ese país.

Un segundo elemento importante –que se deriva en gran medida de la falta de una puesta al día de la legislación en este campo– consiste en que un volumen significativo de sectores burocráticos de nivel federal han acabado apropiándose de trabajos de baja calidad, elaborados específicamente sobre la reglamentación de los medios de comunicación y centrados en los derechos de niños, niñas y adolescentes. De esa manera, los ministerios de Justicia, de Sanidad, de Cultura, así como diversas de las agencias reguladoras –además de, como es obvio, el Ministerio de Comunicaciones– han terminado produciendo normas sobre el tema.

Finalmente, la existencia de dos cámaras en el Congreso Nacional brasileño –compuestas por 594 parlamentarios y con un importante *staff* de soporte a la actividad legislativa– aumenta en gran medida la capacidad de los diputados y senadores a la hora de producir propuestas de alteración legal sobre el tema en cuestión.

DIFERENTES TEMAS: PRESENCIAS Y AUSENCIAS

El esfuerzo más significativo del presente estudio consistió en localizar –de las diversas posibilidades de regulación de los medios de comunicación centrados en la infancia– qué dispositivos que constan ya en los marcos legales de los respectivos países, así como cuáles no se han incorporado todavía al ordenamiento jurídico de tales naciones.

La Tabla 3 permite reconocer qué soluciones reguladoras se han puesto en práctica en el panorama internacional y cuáles terminaron adoptándose o no en el ámbito legal de los países estudiados. Cabe observar que, de las 17 categorías de reglamentación de los medios de comunicación que se han tomado en consideración, la única que no aparece contemplada en ninguno de los marcos es la exigencia de cuotas para la exhibición de dibujos animados nacionales –lo que, en sí mismo, constituye ya una constatación negativa.

Otro aspecto a destacar se refiere a los modelos de reglamentación adoptados. Como también nos muestra la Tabla 3, no hay una uniformidad entre las naciones en cuanto a las distintas maneras de legislar en esta área. O sea, aunque se encuentran diversas posibilidades reguladoras en el conjunto de los países analizados, hay naciones que dejan de incluir en sus ordenamientos legales diversos instrumentos de regulación de la temática en cuestión.

El análisis nos muestra, además, que entre las temáticas abordadas como núcleo por parte de los marcos reguladores, se encuentra la que se refiere a contenidos publicitarios específicos, así como la que trata de principios generales –la orientación de que los medios de comunicación han de respetar los derechos de niños, niñas y adolescentes, por ejemplo. También se trata con atención acerca la exhibición de imágenes de niños, niñas y adolescentes, la mención de contenidos específicos (sexo, violencia y drogas, pongamos por caso) y el establecimiento de un intervalo horario de protección a la niñez. Todos juntos, esos elementos corresponden al 72% de todos los dispositivos legales investigados.

TABLA 3: Temáticas en las que se centran las legislaciones analizadas

	TOTAL		ARG		BOL		BRA		CHI		COL		CRI	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Regulación del <i>modus operandi</i>	44	18	2	11,1	1	20,0	19	31,1	1	12,5	3	12,0	5	18,5
Regulación de publicidad y del <i>merchandising</i> – contenidos publicitarios específicos	36	14,8	2	11,1	0	0,0	12	19,7	1	12,5	2	8,0	1	3,7
Regulación de principios generales	31	12,7	2	11,1	0	0,0	5	8,2	1	12,5	5	20,0	4	14,8
Regulación de exhibición de imágenes	24	9,8	1	5,6	1	20,0	3	4,9	3	37,5	1	4,0	5	18,5
Regulación de mención de contenidos específicos	23	9,4	3	16,7	1	20,0	3	4,9	0	0,0	3	12,0	3	11,1
Regulación de horarios (de protección a la infancia)	19	7,8	3	16,7	0	0,0	2	3,3	2	25,0	3	12,0	1	3,7
Regulación que estimula la producción de contenidos de buena calidad	16	6,6	0	0,0	0	0,0	4	6,6	0	0,0	2	8,0	6	22,2
Regulación de espacios de transmisión de contenidos específicos	11	4,5	0	0,0	1	20,0	5	8,2	0	0,0	2	8,0	0	0,0
Regulación de símbolos de exhibición	10	4,1	1	5,6	0	0,0	3	4,9	0	0,0	2	8,0	1	3,7
Regulación por edades	9	3,7	1	5,6	0	0,0	4	6,6	0	0,0	0	0,0	1	3,7
Regulación de publicidad y <i>merchandising</i> – regulación de la publicidad dirigida a la infancia y adolescencia	5	2,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación da publicidad y <i>merchandising</i> – regulación de horarios de exhibición	3	1,2	0	0,0	1	20,0	0	0,0	0	0,0	1	4,0	0	0,0
Regulación de horarios (exhibición de programación infantil)	3	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,0	0	0,0
Regulación de políticas de educación para los medios	3	1,2	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación del “trabajo infantil” en los medios	2	0,8	2	11,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de programación regional	1	0,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Otros	4	1,6	0	0	0	0,0	1	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	244	100%	18	100%	5	100%	61	100%	8	100%	25	100%	27	100%

CONTINUA ►

TABLA 3: Temáticas en las que se centran las legislaciones analizadas

	EQU		GUA		MEX		NIC		PAR		PER		URU		VEN	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Regulación del <i>modus operandi</i>	1	6,7	0	0,0	0	0,0	2	28,6	0	0,0	6	27,3	2	25,0	2	11,8
Regulación de publicidad y del <i>merchandising</i> – contenidos publicitarios específicos	3	20,0	2	20,0	4	30,8	1	14,3	1	12,5	3	13,6	1	12,5	3	17,6
Regulación de principios generales	3	20,0	1	10,0	2	15,4	1	14,3	0	0,0	2	9,1	1	12,5	4	23,5
Regulación de exhibición de imágenes	2	13,3	0	0,0	0	0,0	1	14,3	2	25,0	3	13,6	1	12,5	1	5,9
Regulación de mención de contenidos específicos	2	13,3	2	20,0	1	7,7	1	14,3	0	0,0	1	4,5	1	12,5	2	11,8
Regulación de horarios (de protección a la infancia)	2	13,3	0	0,0	1	7,7	0	0,0	0	0,0	3	13,6	1	12,5	1	5,9
Regulación que estimula la producción de contenidos de buena calidad	0	0,0	0	0,0	2	15,4	1	14,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	5,9
Regulación de espacios de transmisión de contenidos específicos	1	6,7	1	10,0	0	0,0		0,0	0	0,0	1	4,5	0	0,0	0	0,0
Regulación de símbolos de exhibición	1	6,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,5	0	0,0	1	5,9
Regulación por edades	0	0,0	1	10,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	9,1	0	0,0	0	0,0
Regulación de publicidad y <i>merchandising</i> – regulación de la publicidad dirigida a la infancia y adolescencia	0	0,0	0	0,0	2	15,4	0	0,0	3	37,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación da publicidad y <i>merchandising</i> – regulación de horarios de exhibición	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0
Regulación de horarios (exhibición de programación infantil)	0	0,0	0	0,0	1	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	5,9
Regulación de políticas de educación para los medios	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0	0	0,0	1	5,9
Regulación del “trabajo infantil” en los medios	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de programación regional	0	0,0	1	10,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Otros	0	0,0	2	20,0	0	0	0	0	1	12,5	0	0,0	0	0,0	0	0
Total	15	100%	10	100%	13	100%	7	100%	8	100%	22	100%	8	100%	17	100%

Por lo que concierne a las soluciones reguladoras que se encuentran raramente presentes en los ordenamientos jurídicos estudiados, una de las ausencias más notorias está relacionada con la legislación específica que trata sobre la relación entre la televisión pública y los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Otras cuestiones importantes también parecen no formar parte de los debates básicos sobre este asunto:

- Definición de cuotas para la exhibición de dibujos animados nacionales;
- Regulación de una programación regional que atienda a los intereses culturales específicos de niños, niñas y adolescentes;
- Establecimiento de reglas para el trabajo de niños y niñas en los medios;
- Determinación de principios para políticas de educación para los medios.

ALGUNAS PARTICULARIDADES DIGNAS DE MENCIÓN

Al avanzar en el análisis de la Tabla 3, podemos identificar a algunos países que escapan a las tendencias generales anteriormente señaladas. Argentina, por ejemplo, destaca en cuanto a la reglamentación del trabajo infantil en los medios, así como al disponer de una política –legalmente establecida– que se centra en la educación para los medios.

El ordenamiento jurídico brasileño trae también a colación una experiencia interesante, al presentar un sistema bastante completo en lo que atañe a los elementos fundamentales para la introducción de una política de clasificación por edades de los contenidos audiovisuales. Este país llama la atención además por la preocupación de ir más allá de una mera regulación de los contenidos negativos –aspecto este que está presente también en los marcos legales de Colombia y Costa Rica.

México y Venezuela, complementariamente, cuentan con dispositivos que establecen edades de referencia con relación a la programación infantil. Paraguay, por su parte, concentra su atención en la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes. ■

SI SE ALÍAN LAS DIFERENTES HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN

Para ser efectivo, es importante que, en un sistema determinado de regulación de los medios de comunicación, se integren de manera armoniosa los diferentes dispositivos sobre el tema. La clasificación por edades de obras audiovisuales constituye un buen ejemplo de cómo puede funcionar dicho mecanismo: además de determinar la identificación previa de la presencia de contenidos específicos (como violencia, por ejemplo), el sistema de clasificación ideal pretende indicar los límites de edad para la que resulta inadecuada aquella programación, utilizando para ello símbolos específicos. Por añadido, una política satisfactoria en este ámbito debe establecer, también, los horarios en los que se podrán exhibir programas potencialmente dañinos. Conforme se ha de recordar, todas esas especificaciones han de contar con un *modus operandi* que garantice la aplicación de sanciones para aquellos que incumplan, eventualmente, tales normas –una acción que debe coordinar, preferiblemente, un organismo regulador independiente.

Una lectura atenta de la Tabla 3 nos muestra que todavía escasean países que disponen de una política reguladora que busque integrar las diferentes posibilidades en este sector. Las naciones que presentaron mejores resultados en ese sentido fueron Chile, de forma general, y Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela, para cuestiones específicas, como la clasificación por edades –aunque aún necesiten seguir perfeccionando la labor realizada en ese campo.

SI NOS CENTRAMOS EN EL PODER LEGISLATIVO

Una hipótesis plausible podría consistir en el hecho de que la inexistencia de reglamentos específicos acabaría estimulando al Poder Legislativo a presentar propuestas en este ámbito –tanto en el sentido de modificar la legislación vigente, como en el de introducir nuevos marcos reguladores. Sin embargo, una conjetura de este tipo no se confirma en la mayor parte de los países investigados en el presente estudio. Constituye una notoria excepción el caso brasileño y también, aunque hasta cierto punto, el argentino –como se percibe en la Tabla 4.

Por cierto –y conforme se ha señalado ya– lo que más llama la atención es el interés incuestionable del parlamento brasileño por regular esta cuestión, independientemente de que el éxito que hayan obtenido o no tales iniciativas dependa de un conjunto de factores que van más allá de la voluntad de hacerlo.

Otro dato significativo presentado radica en el hecho de que los proyectos de ley se preocupen a menudo por el reglamento de la publicidad –especialmente, la del alcohol y el tabaco.

Finalmente, un análisis cualitativo de los proyectos de ley presentados señala un elemento que puede resultar útil en las reflexiones que deriven de este estudio. Los parlamentarios argentinos y chilenos, por ejemplo, demuestran tener un elevado conocimiento de la materia, con el que fundamentan siempre con cuidado los proyectos de ley que someten a la apreciación de sus colegas.

En ese sentido, la realización de intercambios entre parlamentarios latinoamericanos vinculados a esta cuestión puede contribuir a aumentar el interés del poder legislativo por la materia.

ALGUNOS BUENOS EJEMPLOS

En un proyecto de ley que regula la publicidad infantil, el senador chileno Alejandro Navarro Brain hace uso de sus trece páginas de justificación para presentar las bases legales sobre las que se apoya su propuesta. Presentando como fundamento los dictámenes de la Convención sobre los Derechos del Niño y la experiencia de otros países en el área, el parlamentario aclara las características de la publicidad dirigida a la niñez, además de analizar las dimensiones del mercado publicitario y las cuestiones éticas involucradas en este asunto.

*El 7 de diciembre de 2005, el Instituto de Medicina de los Estados Unidos reveló que la **publicidad infantil fomenta malos hábitos alimenticios**. “El mercado de productos alimenticios y de bebidas probablemente conduce a dietas poco saludables y puede contribuir a la aparición de enfermedades relacionadas con la mala alimentación de niños, niñas y jóvenes”, indica el estudio. El año pasado, la industria alimenticia y de bebidas de los EUA desembolsó 11 billones de dólares en publicidad. La mayoría de los productos anunciados tenía altas calorías y escaso valor nutritivo.*

Actuando de manera similar, el senador argentino Jorge M. Capitanich presenta una extensa justificación al defender su proyecto de regulación de la política de educación para los medios. Capitanich destaca aspectos como las características del

TABLA 4: Temáticas en las que se centran las legislaciones analizadas*

	ARG		BRA		CHI		CRI		MEX		NIC		PER		URU		VEN	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Regulación del <i>modus operandi</i>	0	0,0	44	23,4	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de publicidad y del <i>merchandising</i> – contenidos publicitarios específicos	3	23,1	31	16,5	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	33,3	0	0,0	0	0,0
Regulación de principios generales	1	7,7	2	1,1	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	1	33,3	0	0,0	1	50,0
Regulación de exhibición de imágenes	0	0,0	15	8,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0
Regulación de mención de contenidos específicos	0	0,0	20	10,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	1	33,3	0	0,0	1	50,0
Regulación de horarios (de protección a la infancia)	2	15,4	19	10,1	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación que estimula la producción de contenidos de buena calidad	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de espacios de transmisión de contenidos específicos	1	7,7	13	6,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de símbolos de exhibición	0	0,0	9	4,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación por edades	0	0,0	11	5,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de publicidad y <i>merchandising</i> – regulación de la publicidad dirigida a la infancia y adolescencia	1	7,7	3	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación da publicidad y <i>merchandising</i> – regulación de horarios de exhibición	2	15,4	8	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de horarios (exhibición de programación infantil)	0	0,0	2	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de políticas de educación para los medios	1	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0
Regulación del “trabajo infantil” en los medios	1	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulación de programación regional	0	0,0	8	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Otros	1	7,7	3	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	13	100%	188	100%	2	100%	2	100%	2	100%	2	100%	3	100%	2	100%	2	100%

*No fueron identificados proyectos de ley en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Paraguay.

acceso a los medios de la población argentina y las recomendaciones de organismos internacionales sobre el tema, además de algunos de los principales análisis de los expertos en el asunto:

La interacción cotidiana con los medios de comunicación está produciendo modificaciones en el hombre. Según el pensador italiano Giovanni Sartori, la exposición constante a los medios audiovisuales está transformando al homo sapiens, producto de la cultura escrita, en un homo videns, para el cual la palabra ha sido destronada por la imagen. En todo esto, la televisión cumple un papel fundamental por su capacidad de entretener y, con frecuencia, de formar. La primacía de la imagen, o sea de lo visible sobre lo inteligible, conduce, según el pensador italiano, a un ver sin entender que ha acabado con el pensamiento abstracto (...).

UNA LECTURA CUALITATIVA DE LAS LEGISLACIONES ESTUDIADAS

Un análisis atento de las normas recolectadas para nuestro proceso de investigación muestra que no siempre van de la mano calidad y cantidad. El caso chileno es un buen ejemplo en ese sentido. Con una legislación parca –pero coherente– Chile tal vez sea hoy por hoy el país latinoamericano en el que están mejor protegidos los derechos de la niñez y la adolescencia cuando la atención se centra en los medios de comunicación de masas.

La gran diferencia de la legislación chilena reside, sin lugar a dudas, en el haber instituido un organismo regulador independiente –con poderes presupuestarios para perfeccionar las normas vigentes, sancionar a las empresas que no cumplan la ley y producir conocimientos acerca de las relaciones que se dan entre los medios de comunicación y los derechos de la población infantil y juvenil.

El Consejo Nacional de Televisión de Chile tiene como atribuciones no solamente el establecer reglas para proteger a los niños, niñas y adolescentes de la programación totalmente perniciosa para ellos, sino, además, el promover una programación de buena calidad. Según la Ley 18.839, de 1989, se encuentran entre las actividades del Consejo:

Promover, financiar o apoyar la producción, transmisión o difusión de programas de alto nivel cultural o de interés nacional o regional, calificados de esa manera por el Consejo Nacional de Televisión. Anualmente, la ley presupuestaria nacional contempla los recursos necesarios (para ello).

También forman parte integrante de las atribuciones del organismo regulador chileno las siguientes normas y determinaciones:

- Crear comités asesores que cuenten con la presencia de grupos defensores de los derechos de la niñez;
- Establecer horarios (“de gran audiencia”) para la transmisión de una programación de buena calidad;
- Determinar cuotas para la exhibición de contenidos nacionales chilenos.

Es importante notar que la existencia de un organismo regulador independiente constituye como una condición intrínseca para el buen funcionamiento del sistema. Entre los países con historias más longevas de reglamentos para los medios

de comunicación con miras a la protección y promoción de los derechos de niños y niñas, la presencia de organismos reguladores independientes es una constante. Otros dos elementos fundamentales son: la previsión legal de presupuestos para estimular la producción de obras de buena calidad y para la realización de investigaciones sobre las interfaces existentes entre los medios de comunicación, y niños, niñas y adolescentes.

LA LEGISLACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ VERSUS LA LEGISLACIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN

Establecer un diálogo más directo con la estructura jurídica que se centre en la infancia y la adolescencia constituye un camino importante para construir un sistema de reglamentos de los medios de comunicación que atienda a las necesidades de promoción y protección de ese sector de la población.

Colombia está entre los países analizados que destacan en el intento de garantizar una integración armoniosa entre las diferentes políticas públicas en este ámbito. El Código de la Infancia y de la Adolescencia (Ley número 1.098, publicada en 2006) menciona explícitamente, en su artículo 49º:

La Comisión Nacional de Televisión o quien actúe en su nombre garantizará el interés superior de la infancia y de la familia, la preservación y ampliación de los horarios infantiles y juveniles y el contenido pedagógico de esos intervalos, que debe asegurar la difusión y el conocimiento de los derechos y libertades de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en la presente ley. Por añadido, la Comisión Nacional de Televisión garantizará que, durante la difusión de programas y materiales emitidos en horario infantil, no se presenten escenas o mensajes violentos o que hagan apología a la violencia.

Además, en la legislación colombiana se indica que el organismo responsable de regular las cuestiones relativas a los derechos de niños y niñas (el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) tiene que involucrarse necesariamente en las discusiones sobre los reglamentos de la transmisión de comunicación.

En la Ley 182 –promulgada en 1995 y que regula los servicios colombianos de radiodifusión de manera complementaria– se mencionan claramente interfaces con los derechos de niños, niñas y adolescentes. Según la legislación, forma parte de las atribuciones de la Comisión Nacional de Televisión:

Sancionar a los operadores y concesionarios de frecuencias de televisión, cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de la niñez.

Otro ejemplo relacionado con esta área proviene de Venezuela –cuyas determinaciones legales sobre este asunto establecen conexiones entre el marco jurídico de garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y la legislación que regula la actividad de la radiodifusión (Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión).

Es posible citar, también, la legislación costarricense, que cuenta con dos instancias de reglamentos que mantienen una relación directa con los derechos de la infancia:

la Ley General de Espectáculos Públicos y Afines –y la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos. Otra diferencia de la estructura de reglamentos de Costa Rica reside en el hecho de contar con representantes de las políticas de derechos de la niñez y, además, de los derechos de las mujeres.

Cabe mencionar aún que la Ley 7.440 –responsable de la elaboración de la política de clasificación por edades de obras audiovisuales en Costa Rica– contiene menciones explícitas a la Convención sobre los Derechos del Niño, al Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, a la Ley contra la Violencia Doméstica, a la Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y en los Medios de Comunicación Colectiva y también al Código de la Infancia y de la Adolescencia.

UNA POLÍTICA AMPLIA DE CLASIFICACIÓN POR EDADES

Conforme hemos abordado en la Introducción a este estudio, uno de los grandes desafíos de una política reguladora en la que se unan la protección y promoción de los derechos infantiles y juveniles, y la actuación de los medios de comunicación consiste en regular sin interferir en las garantías constitucionales de libertad de expresión. La denominada política de clasificación por edades constituye una tentativa de solucionar ese desafío. El sistema busca, al mismo tiempo, establecer límites de horarios en los cuales no se pueden retransmitir contenidos potencialmente nocivos, además de indicar las edades para las que puedan no ser adecuados y señalar qué contenidos resultan inapropiados o apropiados en cada uno de los programas.

Todos los países analizados por la presente investigación incluyen en su estructura legal algún tipo de restricción de horario o de contenidos específicos. Argentina, Chile, Colombia y Venezuela, por ejemplo, están entre las naciones que presentan algunas de las normativas más precisas sobre el tema. Los países más destacados en esta área son: Costa Rica y Brasil.

La legislación costarricense contiene definiciones pormenorizadas de los conceptos operados por el marco regulador, a la vez que dispone –como ya se ha mencionado antes– de dos instancias de regulación en este ámbito y de sanciones explícitas para los posibles incumplimientos cometidos por parte de los radiodifusores. Por añadido, intenta solucionar temas que no son nada triviales, como la clasificación de las telenovelas y la presentación de *trailers* en el horario correspondiente a la programación infantil (permitidos siempre y cuando contengan tan solo escenas autorizadas para este horario). Otra diferencia reside el hecho de ir más allá de una preocupación que se restrinja a la temática de la violencia, al ocuparse también de las cuestiones de género y étnico-raciales.

Sin embargo, la legislación brasileña es la que presenta la más completa política nacional de clasificación por edades de obras audiovisuales.

Algunas características que distinguen el marco brasileño en este dominio son las siguientes:

CÓDIGOS DE ÉTICA

La legislación peruana también intenta incentivar el que se den procedimientos de correulación de los medios de comunicación. El reglamento de la Ley de Radio y Televisión de ese país determina que los radiodifusores han de disponer de Códigos de Ética e, inclusive, ofrece los parámetros generales para la elaboración de esos documentos. No obstante, ni en Brasil ni en Perú se dispone de organismos reguladores con la fuerza suficiente, siempre que se haga necesaria, para contraponerse a los intereses de los radiodifusores. Por lo tanto, es ahí donde reside un peligro que amenaza a la aplicación de estrategias de correulación.

- Establece una correlación entre los límites de horarios (intervalos en los que no se pueden retransmitir determinados contenidos) y las edades (recomendaciones de inadecuación de determinados contenidos a edades preestablecidas: 10, 12, 14, 16 y 18 años);
- Determina la normalización de la clasificación por edades para las diferentes plataformas mediáticas (televisión, radio, cine, juegos electrónicos, teatro) a partir de la creación de símbolos y formatos comunes de transmisión del mensaje de clasificación;
- Define que los reglamentos han de seguir los usos horarios vigentes en Brasil;
- Establece conexiones con el Estatuto del Niño y del Adolescente, y con la Constitución brasileña –únicas normas que, originalmente, reglamentaban la materia.

Otra de las innovaciones que plantea el marco regulador brasileño se refiere al modelo de gestión reglamentaria. Según la resolución 1.220/2007, las empresas de televisión son las responsables de definir la clasificación de sus programas. Esa orientación, sin embargo, la supervisará el Ministerio de Justicia brasileño, que podrá reclasificar un programa determinado, si fuera el caso. El procedimiento de reclasificación se utilizará siempre y cuando la autoridad reguladora (en este caso el Ministerio de Justicia) entienda que el ente autorregulador no ha cumplido las determinaciones de garantizar el interés de niños, niñas y adolescentes, conforme se acuerda en la resolución 1.220/2007. ■



TODO UN EJEMPLO

EL SISTEMA DE REGULACIÓN SUECO

En 1766, Suecia estableció su primera legislación relacionada con la libertad de prensa y definió los principales parámetros para la actuación del, en aquel entonces, incipiente periodismo diario. Ciento cuarenta y cinco años más tarde, en 1911, el Estado sueco puso en marcha lo que sería la primera reglamentación específicamente destinada a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en lo referente a los medios de comunicación. Para ello, definió los parámetros –válidos todavía en la actualidad– de exhibición de contenidos cinematográficos en aquel país.

Por lo tanto, no sería una exageración el afirmar que la atención a la libertad de prensa y de expresión, así como la busca por promover los derechos de niños y niñas en esa interfaz, dan forma a un marco regulador que se ha venido perfilando desde hace más de 250 años. Por lo menos nueve agencias gubernamentales dirigen lo que hoy puede considerarse una de las políticas nacionales más interesantes en este ámbito. Entre los ingredientes que componen ese sofisticado sistema, se encuentra el establecimiento de organismos consistentes destinados al proceso de reglamentación, la realización de investigaciones constantes acerca de esta temática y la presencia de un sistema público de televisión que se dedica intensamente a la agenda de la infancia y de la adolescencia –y que es uno de los resultados, en gran medida, de una concepción más amplia de protección y promoción de los derechos de niños y niñas en esa sociedad.

Aunque las condiciones que han moldeado el sistema regulador de los medios de comunicación en Suecia no se puedan trasladar automáticamente a para los países latinoamericanos, el análisis de los avances y de los desafíos que están presentes hoy en día en ese país puede indicar pistas interesantes para los caminos que pretendemos andar en nuestra región. Por ellos es por lo que se presentarán a continuación los rasgos que definen la política reglamentaria sueca, así como la visión de las autoridades, especialistas, productores y activistas sobre esta cuestión.

En 1979, el parlamento sueco decidió, por 256 votos a favor y 6 en contra, prohibir toda y cualquier forma de castigo corporal aplicado contra niños, niñas y adolescentes. En los debates realizados en torno a esta materia, uno de los miembros del parlamento sueco presentó un discurso que se volvería emblemático a la hora de comprender qué opina sobre este asunto la sociedad sueca: “En una democracia libre como la nuestra, las palabras sirven como argumentos, no las agresiones. Conversamos con la gente, no le pegamos. Si no podemos convencer a nuestros niños y niñas con palabras, jamás los convenceremos con violencia”.

Esas ideas terminan diciendo mucho también sobre el trasfondo que compone otros reglamentos establecidos en ese país –incluso sobre los medios de comunicación de masas. En primer lugar, queda clara la tendencia de reafirmar el carácter democrático de la sociedad en cuestión. Además, trae a la luz la enorme preocupación existente con el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y, por consiguiente, con las características de su proceso de socialización. Finalmente, denota un intenso repudio de la violencia como forma de solución de conflictos y, en especial, como un supuesto “método” educativo.

Es en ese contexto democrático de real prioridad de los derechos de niños y niñas y de una cultura de no violencia donde se consolida uno de los marcos reguladores más interesantes acerca de este asunto. Deriva de un panorama como ese la primera medida de la Ley sueca de Radio y Televisión, con relación a la reglamentación de contenidos:

Capítulo 6, Sección 1

Aquella persona o entidad que transmita programas de radio o televisión bajo una concesión otorgada por el gobierno debe garantizar que su programación, en general, refleje los conceptos fundamentales de una sociedad democrática: el principio de que todas las personas tienen igual valor, así como la libertad y dignidad del individuo.

ENGRANAJES ENGRASADOS

La Constitución sueca –cuyas primeras versiones datan de 1442– está compuesta por cuatro leyes fundamentales: el Instrumento del Gobierno, la Ley de la Sucesión, la Ley de la Libertad de Prensa y la Ley de la Libertad de Expresión. Por lo tanto, no resulta difícil constatar el nivel de importancia con la que cuentan las temáticas relacionadas a la libertad de prensa y de expresión en ese país –que constituye, tal vez, la nación que más claramente presenta tales aspectos en su ordenamiento jurídico.

Además de definir los parámetros que garantizan tales libertades, esa legislación también se refiere a aquellos elementos que permanecen fuera de lo convenido como ofensa a tales derechos. Además, designa temas específicos que no gozan de esa protección –tales como la pornografía infantil y ciertos tipos de anuncios comerciales.

Sin embargo, los siglos de debate acerca de la materia han permitido tamaña institucionalización de la reflexión y de los instrumentos de protección de la libertad de prensa y de libertad de expresión, que este mismo ordenamiento no ha dudado en establecer, de forma inequívoca:

- Reglamentos que no atenten contra esas libertades, aunque estén claramente entrelazadas con el tema;
- Algunos temas muy específicos (como la pornografía infantil y ciertos tipos de anuncios comerciales) que no gozan de la superprotección ofrecida por esas leyes fundamentales. Es de esas dos leyes de donde deriva toda la reglamentación de los medios de comunicación en Suecia.

Por poner un ejemplo, destaca-se que el capítulo 3 de la Ley de la Libertad de Expresión define qué elementos no pueden confundirse con dicha libertad y que, necesitan de reglamentación específica.

Artículo 1º [...]

La libertad que deriva del párrafo primero no impide la publicación, en ley, de medidas concernientes a:

1. Obligaciones de los propietarios de emisoras de radiodifusión de cederles espacios a ciertos programas, en la medida necesaria, por tomar en cuenta el interés público de tener acceso a una información de buena calidad.

[...]

4. Intervenciones contra la transmisión continua de una serie de programas dirigidos a la exhibición de violencia, pornografía o incitación contra algún grupo de la población en particular.

En este mismo capítulo, en el artículo 11, el legislador destaca que la facilidad de acceso de niños y niñas menores de 15 años a películas, vídeos y otro tipo de productos audiovisuales que contengan materiales con “representaciones detalladas, de naturaleza realista, que incluyan actos de violencia o amenazas de violencia contra personas o animales” no está protegida por la ley de la libertad de expresión. También están sometidas a esa determinación, la divulgación entre niños, niñas y adolescentes de productos audiovisuales que, en función de su contenido, puedan generar un efecto “brutalizante”, o que resulten en otros daños graves sobre su formación.

Esa postura acerca de estas cuestiones ha permitido, por ejemplo, que el Código Penal sueco estableciera la pena siguiente (capítulo 16, sección 10b):

Cualquier persona que disemine imágenes de violencia sexual o de coerción será sentenciada por una exposición ilegal de violencia y estará sujeta a una multa o a una pena de prisión durante un máximo de dos años. Esta determinación también se aplica a cualquier persona que, en películas, explícitamente o no, exponga violencia extrema ejercida sobre humanos o animales.

LA LEY SUECA DE RADIO Y TELEVISIÓN

A pesar de la existencia en una legislación sueca que incluye una reglamentación específica para las publicaciones impresas, el presente estudio centra su atención en el marco regulador que establece las reglas para realizar las concesiones de radio y televisión. En ese sentido, se pondrá en evidencia la Ley de Radio y Televisión de Suecia –el principal instrumento infraconstitucional que reglamenta este tema en ese país.

El capítulo 3 de la ley en cuestión subraya claramente un conjunto amplio de obligaciones que pueden aplicarse a los concesionarios de radiodifusión, entre las cuales:

[...]

5. Diseñar un sistema de transmisión de la programación que la haga accesible a personas con discapacidad.

[...]

9. Tomar en consideración los impactos especiales de la radiodifusión en lo que concierne al contenido y al formato de la programación, y a los horarios en los que se retransmiten los diferentes programas.

[...]

12. Respetar la vida privada de los individuos.

13. Retransmitir un conjunto diversificado de programas.

14. Retransmitir y producir programas con bases regionales.

La protección y promoción de los derechos de niños y niñas adquieren un significado especial en aquellos apartados de esta ley que tratan acerca de la reglamentación de los contenidos de la programación audiovisual. Así, la sección 2 del capítulo 6 establece que los programas con contenidos violentos o pornográficos no deben exhibirse en horarios en los cuales existan una probabilidad elevada de que haya niños delante de la tele. De acuerdo con este dispositivo, esos programas deben contener algún texto o audio que avise a los padres, madres o responsables de la presencia de tales contenidos.

Aún en el campo de la protección, la sección 4 del capítulo 7 determina que la publicidad no puede dirigirse a menores de 12 años y que los individuos y personajes que desempeñan papeles protagonistas en la programación infantil no pueden aparecer en la propaganda comercial retransmitida por la televisión. La sección 7b refuerza este argumento, al establecer también que los programas infantiles no deberán verse interrumpidos por intervalos comerciales.

En lo que se refiere al estímulo de una programación de buena calidad, la sección 8 del capítulo 6, por ejemplo, prescribe las porcentajes mínimas de exhibición de contenidos europeos, suecos y de producción independiente. Por su parte, los contratos de concesión establecidos tanto con la televisión pública como con canales privados demandan la exhibición de contenidos especialmente producidos para el público infantil y juvenil.

LA EVALUACIÓN DE LA REGULACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO SUECO

Como se ha mencionado anteriormente, los países que ratificaron la Convención sobre los Derechos del Niño deben presentar informes de seguimiento referentes al proceso de puesta en práctica de la misma ante el Comité sobre los Derechos del Niño. En los cuatro informes enviados por el gobierno sueco a la Comisión a Ginebra (1992, 1998, 2006 y 2008), se destacan los logros conseguidos por su marco regulador de los medios de comunicación, en relación con la promoción y protección de los derechos de niños y niñas.

En el informe del 1992, por ejemplo, se señalan tanto las estrategias de promoción como de protección del desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en su interacción con los medios de comunicación. El informe subraya además la exigencia que se le hace al sistema sueco de radiodifusión de que trabaje con los diferentes segmentos educativos. Por otro lado, destaca la existencia de fondos gubernamentales que pretenden estimular la producción de contenidos de buena calidad destinados al público infantil y juvenil también en los cines.

El documento de aquel año no deja de realzar la existencia de una legislación que se centra en el control de la exhibición de contenidos violentos o de carácter sexual. Y destaca aún la existencia de agencias gubernamentales responsables de la regulación del cine –como el Consejo Nacional de Clasificación de Películas (National Board of Film Classification)– y de la producción de información acerca de la exhibición de escenas con violencia en los medios de comunicación y de sus probables impactos sobre la formación de niños, niñas y adolescentes –como el Consejo Sueco para los Medios de Comunicación (Swedish Media Council).

Seis años después, en el informe de 1998, el gobierno sueco vuelve a mencionar la adopción de instrumentos reguladores que determinan –tanto a respecto de la televisión pública como de la comercial– la necesidad de producir contenidos de calidad buena destinados a niños, niñas y adolescentes. Es importante tener en cuenta que el documento enfatiza también la actuación ante las emisoras, en el sentido de que los contenidos contemplen a las minorías étnicas y lingüísticas que conviven en suelo sueco.

Por su parte, en el informe de 2005 la preocupación mayor se centra en los impactos potenciales que pueden ejercer otros medios de comunicación –Internet y juegos electrónicos– sobre el desarrollo integral de niños y niñas. El documento aborda las posibilidades de autorreglamentación de esta materia discutidas en el ámbito de la sociedad sueca y también reconoce la importancia concedida por parte del gobierno al tema de los medios de comunicación y la infancia durante la presidencia rotatoria de la Unión Europea:

La situación de los medios de comunicación y sus interfaces con niños, niñas y adolescentes ha sido un tema prioritario durante la presidencia sueca de la Unión Europea, en la primera mitad del 2001. En un seminario realizado en Estocolmo, del 12 al 13 de febrero del 2001, se discutieron asuntos relacionados con la protección de la niñez frente a contenidos perjudiciales retransmitidos por diferentes tipos de medios de comunicación –televisión, juegos de ordenador e Internet– a la luz de los rápidos avances de la tecnología en las sociedades contemporáneas, de la presencia cada vez mayor de los medios y de su creciente internacionalización.

El más reciente informe, del 2008, se limita a corroborar algo que hemos estado discutiendo a lo largo del presente estudio: la preocupación por las relaciones entabladas entre los medios de comunicación y el desarrollo de niños, niñas y adolescentes sigue formando parte del orden del día.

Según este estudio, los países siguen considerando que los contenidos violentos y sexuales exhibidos por la televisión son particularmente nocivos para los niños, niñas y jóvenes.

NUEVAS TECNOLOGÍAS

Se ha de estar atentos al mensaje implícito que transmite el gobierno sueco en el texto reproducido más abajo (*vea la cita en letra itálica*). La preocupación por el avance de la tecnología y la creciente internacionalización de los medios de comunicación han causado problemas para la plena amplitud de la regulación de los medios en ese país. Eso se ha dado porque, por ejemplo, los canales que emiten su programación vía satélite –hay dos que lo hacen desde Londres– no están sometidos a las leyes suecas y, por lo tanto, se aprovechan de esta situación para retransmitir publicidad infantil.

ENTIDADES INDEPENDIENTES

La existencia de organismos reguladores independientes y capaces de supervisar la aplicación de la ley –estimulando incluso las buenas prácticas y corrigiendo los desvíos de ruta– parece ser una condición indispensable para un adecuado funcionamiento de todo y cualquier marco regulador.

EL SISTEMA DE AGENCIAS REGULADORAS DE LOS MEDIOS

Como ya, se ha dicho por lo menos nueve organismos gubernamentales son responsables de poner en práctica y de supervisar el complejo sistema de medios de comunicación sueco.

A pesar de lo confusa que podría resultar, potencialmente, esta profusión de agencias¹⁵, estamos ante un mecanismo que tiene clara la necesidad de regular la infraestructura de los medios de comunicación y los contenidos que retransmiten. Ese conjunto de organismos pretende realizar investigaciones en el área de forma constante – de manera a comprender los desafíos y los ajustes del sistema que se hacen necesarios –, además de promover la interacción con el ambiente educativo, con la familia y con los organismos de autorregulación.

Actualmente, los segmentos de regulación y los organismos de responsables de ellos se configuran de la siguiente manera:

Supervisión de infraestructura (licencias y frecuencias):

- Agencia Reguladora Sueca para la Radio y la Televisión (Swedish Radio and TV Authority)
- Agencia Reguladora Sueca para Correos y Telecomunicaciones (Swedish National Post and Telecom Agency)

Regulación de contenidos:

- Comisión Sueca para la Radiodifusión (Swedish Broadcast Comision)
- Consejo Nacional de Clasificación de Películas (National Board of Film Classification)
- Ministerio de Justicia (Office of the Chancellor of Justice)
- *Ombudsman* para los Consumidores (Consumer Ombudsman)

Producción de investigaciones en esta área, estímulo a iniciativas autorreguladoras y diálogo con escuelas y familias:

- Consejo Sueco para los Medios de Comunicación (Swedish Media Council)

Garantizar una mayor pluralidad de *players* en el mercado:

- Consejo de Apoyo a la Prensa (Press Subsidies Council)

Garantizar el acceso de personas con discapacidad a la información producida por la prensa:

- Consejo por los Periódicos Accesibles (Talking Newspapers Council)

De acuerdo con las autoridades reguladoras y los especialistas suecos entrevistados (*vea la página 75*), es posible afirmar que el sistema de regulación de los medios de comunicación funciona bien –aunque podría buscarse un mayor nivel de comunicación entre las diferentes agencias. Según una de las entrevistadas, “un sistema que existe desde hace casi 100 años ya tiene engrasados sus engranajes, funciona en piloto automático”. ■

¹⁵ No es por otro motivo que Inglaterra, que tenía un sistema semejante con muchos órganos, decidió unificarlos en una única agencia reguladora llamada Ofcom.

LA VISIÓN DE LOS OPERADORES DEL SISTEMA

Las entrevistas realizadas durante los estudios de campo llevados a cabo en Estocolmo, entre el 4 y el 12 de abril de 2008, ponen en evidencia unas percepciones y preocupaciones muy similares entre los diversos agentes oídos. Las autoridades reguladoras, los especialistas, productores y activistas del área han compartido la opinión de que los derechos de niños y niñas han de seguir siendo una prioridad en la relación entre los medios de comunicación y la infancia. Las declaraciones señalan que también se coincide en lo referente al modelo de reglamentación de los contenidos divulgados mediante Internet –aspecto este en el cual las dudas aún son constantes.

Analizar lo que dice la legislación es una condición necesaria –aunque no suficiente– para evaluar las características de un marco regulador en concreto. Por esa razón, el presente estado intentó conocer la opinión de las autoridades reguladoras, los especialistas, los productores y los activistas por los derechos de la infancia sobre el sistema sueco que reglamenta las actividades de los medios de comunicación. El objetivo consistió en llegar a entender mejor las cualidades y de los desafíos que se le plantean a ese modelo cuando de lo que se debate es de la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Durante una semana, se pudo entrevistar en profundidad a representantes del Consejo Sueco para los Medios de Comunicación (Swedish Media Council), de la Agencia Reguladora Sueca para la Radio y la Televisión (Swedish Radio and TV Authority), de la Comisión Sueca para la Radiodifusión (Swedish Broadcast Commission), de la Radio y Televisión Educativa, de la Televisión Pública de Suecia, de Children's Ombudsman, de Save the Children y de Internacional Clearing House on Children, Youth and Media (una entidad ligada a la Unesco).

Todos ellos, sin excepción, valoraron las características generales del marco regulador de ese país y le atribuyeron los eventuales éxitos de la legislación a su longeva historia y al compromiso más amplio de la sociedad para con los derechos de niños y niñas. Del mismo modo, señalaron el fracaso que han tenido las iniciativas de educación para los medios de comunicación en los espacios escolares e indicaron como un desafío la transposición del exitoso modelo regulador de los medios de comunicación tradicionales al universo de Internet.

UNA HISTORIA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

“Me enorgullezco mucho del estatus que tiene la cultura de la infancia en Suecia. Y eso no es algo que haya surgido con la televisión, es una construcción que ha llevado mucho tiempo. Hace más de 100 años, por ejemplo, que editamos regularmente libros para niños y niñas –o sea, publicaciones producidas especialmente para ellos. Considero, por lo tanto, que siempre hemos tenido una perspectiva muy democrática en relación con los niños y niñas. Hace mucho tiempo que Suecia les da a sus niños y niñas el derecho de ser consultados acerca de una gran variedad de temas. En ese sentido, lo único que está haciendo la televisión es colarse en una larga tradición.”

*Ragna Wallmark,
Radio y Televisión Educativas*

¿PERO EL SISTEMA FUNCIONA DE VERDAD?

“El sistema que reglamenta los medios de comunicación para la producción de los derechos de la niñez parece que funciona bien por aquí –incluso por el hecho de que no nos llegan muchas reclamaciones. Creo que en Suecia hay una manera muy peculiar de analizar esta cuestión. Como sabemos, el artículo 17° de la Convención de las Naciones Unidas dice que los niños y niñas tienen el derecho de ser protegidos contra los contenidos peligrosos. El documento de la ONU también defiende que los niños y niñas tienen el derecho a la información. Creo que el derecho a la información y a la libertad de expresarse cuenta con bases muy sólidas en este país.”

*Ann Katrin Agebäck,
Consejo Sueco para los Medios*

“Cuando nos centramos en el artículo 17° de la Convención, creo que las determinaciones del sistema regulador se cumplen relativamente bien –especialmente si consideramos la televisión pública y, en cierto sentido, el Canal 4. Sin embargo, tenemos muchos canales distribuidos vía satélite –que se emiten, por ejemplo, a partir de Inglaterra– y que no cumplen tales determinaciones, puesto que ni siquiera necesitan preocuparse por nuestra legislación. [...] En lo referente al artículo que determina el derecho de que la niñez se exprese mediante los medios de comunicación de masas, nos encontramos ante un gran desafío porque ninguno de los medios cumple esa orientación.”

*Cecilia von Feilitzen,
International Clearing House on Children,
Youth and Media*

LA IMPORTANCIA QUE TIENEN LA TELEVISIÓN PÚBLICA Y LA REGULACIÓN POSITIVA

“Si se considera la cuestión de los derechos de la niñez, evalúo como bastante buenos los contenidos de los medios de comunicación suecos. Estos medios cuentan con reglamentos que determinan la necesidad de incluir en su programación espacios especiales de transmisión destinados a los niños y niñas, con noticias específicas para ese público. También aparecen contemplados niños y niñas de diferentes culturas, o incluso con alguna discapacidad. Es un sistema muy regulado y están haciendo un buen trabajo.”

*Christoffer Lärkner,
Comisión Sueca para la Radiodifusión*

“Los Canales 1 y 2 son los más antiguos en la categoría del servicio público en Suecia. Realmente han invertido mucho en lo que concierne a la programación para niños y niñas. Como sabemos, en la mayor parte de los países del mundo, la programación infantil se retransmite tan solo durante las mañanas y los domingos. En Suecia, sin embargo,

no hay este problema. Los medios de comunicación han elegido el mejor horario para retransmitir programas destinados a niños y niñas –o sea, entre las 18 y las 19h30min. Eso también es bueno para las familias, ya que así los niños y niñas estarán delante de la tele en compañía de los padres.”

*Cecilia von Feilitzen,
International Clearing House on Children,
Youth and Media*

LOS DESAFÍOS QUE PLANTEA INTERNET

“Creo que las cosas están caminando en una dirección en la cual cada vez es más difícil proteger a los niños y niñas mediante reglamentos específicos. Si prohibimos algo en la televisión, por ejemplo, es posible conectar ese contenido por Internet al día siguiente... Con Internet, el paisaje de los medios de comunicación con respecto a la niñez está cambiando dramáticamente cada semana que pasa, puesto que los niños y niñas no se esperan hasta las nueve para ver por la televisión o por la radio su programa favorito. Se lo bajan por Internet, ya que todos ellos tienen banda ancha y notebooks.

Por lo tanto, me parece importantísimo trabajar con otras herramientas. Es necesario que los padres e hijos estén atentos a los peligros que supone la actuación de cada medio de comunicación en concreto –lo que no quiere decir que no debemos adoptar medidas concretas para evitar tales amenazas. Pero esa es una labor a largo plazo. No se puede concluir en una semana o en un año, va a haber que llevarla a cabo para siempre.”

*Ann Katrin Agebäck,
Consejo Sueco para los Medios*

“Hoy en día, los niños pueden quedarse en casa y conectarse vía Internet –y nadie controla eso porque resulta difícil. En ese sentido, tenemos que cambiar el enfoque: salir de la tentativa de proteger a la niñez de la violencia divulgada a través de los medios de comunicación, para intentar hacer que los niños y niñas aprendan a utilizar los medios de comunicación. O sea, a usarlos, no a ser usados por ellos. También es importante que se eduque a los padres y profesores para los medios de comunicación –de manera que estén preparados para observar qué hacen los chicos y chicas en Internet.

Creo que la cuestión básica radica en enseñarles a los niños y niñas cómo deben comportarse ante ese nuevo paisaje mediático, cómo saber distinguir lo que es malo de lo que es bueno. Es fundamental que tengamos conciencia de cómo podemos proteger a nuestros niños y niñas sin que sea necesario impedir por completo que tengan acceso a ese mundo nuevo. No podemos simplemente prohibírselo, porque esa es una parte importante de sus vidas.”

*Cecilia Modig,
Save the Children Suecia*

LA EDUCACIÓN PARA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

“Creo que sería necesario incluir la educación para los medios de comunicación en el día a día escolar. Aunque ya tengamos eso previsto en la ley, necesitamos motivar a los profesores a trabajar realmente sobre este tema. Una de las razones que podría explicar por qué aún no ha ocurrido nada es el hecho de que quizá los profesores no se sientan preparados para discutir sobre el asunto. Por lo general, los profesores son personas que tienen todas las respuestas. Sin embargo, cuando el asunto son los medios de comunicación, nunca van a conseguir ser más hábiles que sus alumnos. Por ese motivo, acaban no queriendo abordar esta cuestión, tal vez por miedo a sentirse como tontos. Por lo tanto, se trata de un problema de carácter pedagógico.”

*Ann Katrin Agebäck,
Consejo Sueco para los Medios*

“Los profesores no entienden que se deben usar los medios de comunicación de masas para garantizar la libertad de expresión de los niños y niñas. No existe, por ejemplo, una asignatura específica sobre la educación para los medios de comunicación. La idea es que todas las disciplinas tendrían que establecer correlaciones con el universo mediático y las influencias que ejerce, pero los profesores no saben cómo hacerlo. En ese sentido, es posible decir que la educación para los medios de educación está bien ubicada en teoría, pero en la práctica... me da la sensación de que estábamos más preparados para ese tema en los años 70.”

*Cecilia von Feilitzen,
International Clearing House on Children,
Youth and Media*



CONCLUSIÓN

PARADIGMA DE LA INFANCIA,
DIÁLOGO E INTERCAMBIO
DE EXPERIENCIAS

La bibliografía del área de los medios de comunicación y los derechos infantiles y juveniles, vista varias veces en este estudio, no deja lugar a dudas: una vez escogido el paradigma de infancia que desea hacer valer una sociedad determinada, es fundamental que la misma intente regular los espacios donde tiene lugar la socialización de ese grupo de edad.

Como hemos visto, los medios de comunicación de masas ocupan un puesto destacado en ese panorama y constituyen uno de los más importantes instrumentos de socialización en las sociedades contemporáneas. Por lo tanto, comprender la manera como un país regula tales instancias es un importante camino para llegar al trato concreto que le da esa nación a la infancia.

El análisis de la bibliografía existente y el examen de las legislaciones latinoamericanas y sueca en el área nos permiten subrayar algunos elementos de especial importancia:

- No existe ninguna regulación exitosa que se aleje de una visión más amplia de la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes;
- Frecuentemente, los instrumentos legislativos intentan regular los excesos potenciales (o efectos nocivos) de los medios de comunicación; sin embargo, se invierte poco en estimular las potencialidades positivas de los medios de comunicación;
- El establecimiento de normas sin la institucionalización de organismos reguladores independientes –y sin la realización periódica de investigaciones sobre el tema– tiende a resultar poco eficaz;
- Del mismo modo, la efectividad de las normas establecidas depende de que exista una sociedad civil organizada actuante –y educada en lo que se refiere a los contornos de la temática en cuestión;
- De forma general, incluso en Suecia queda mucho por hacer en el campo de la educación para los medios de comunicación;
- Una mejoría de los marcos reguladores nacionales depende en gran medida de que se organicen debates más profundos y plurales acerca de este tema;
- Aunque no encontremos en el continente latinoamericano un modelo tan amplio y coherente como el sueco, no se puede hablar de un vacío regulador. Al revés, sea en las leyes existentes como en las propuestas de modificación encontradas, hay soluciones pertinentes y con potencial para ser reaplicadas en otras realidades nacionales.

Ante todo esto, los próximos pasos, sin lugar a dudas, consisten en:

- Promover las condiciones profundizar el diálogo entre las autoridades reguladoras y los poderes legislativos;
- Estimular la realización de investigaciones que indiquen las características particulares de la relación entre los medios de comunicación y la infancia en la región latinoamericana;
- Evaluar, por medio una serie de análisis locales, si las buenas prácticas reguladoras identificadas en la legislación que se ha estudiado funcionan de hecho en el mundo real. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMSTRONG, Mark and WEEDS, Helen – “Public service broadcasting in the digital world”, in: SEABRIGHT, Paul and von HAGEN, Jürgen (ed.) – The economic regulation of broadcasting markets: evolving technology and challenges for policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 81-149.

AUFDERHEIDE, Patricia – Communications policy and the public interest: the Telecommunications Act of 1996. New York: The Guilford Press, 1999.

BARENDT, Eric – Freedom of speech. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BENGTSSON, Eva (ed.) – Media developments: 2006. Stockholm: The Radio and TV Authority, 2006.

BERGER, Peter L. and BERGER, Brigitte – “Socialização: como ser membro da sociedade”, in: FORACCHI, M. e MARTINS, J. S. – Sociologia e sociedade. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos, 1977.

BJURSTRÖM, Erling – Children and television advertising: a critical study of international research concerning the effects of TV-commercials on children. Stockholm: Swedish Consumer Agency, 1994.

BUCKLEY, Steve et. al. – Broadcasting, voice, and accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation. Washington: The World Bank Group, 2008.

BURKE, Peter – Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

CARLSSON, Ulla – “Attitudes toward media violence and protective measures in Sweden”, in: von FEILITZEN, Cecilia and CARLSSON, Ulla (ed.) – Promote or protect? Perspectives on media literacy and media regulations. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2003, pp. 147-164.

CARLSSON, Ulla – “Introduction. Media governance: harm and offence in media content”, in: Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006, pp. 11-20.

CARLSSON, Ulla (ed.) – Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006.

CARLSSON, Ulla e von FEILITZEN, Cecilia (org.) – A criança e a violência na mídia. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 1999.

CAVALCANTI FILHO, J.P. – “E Lord Jones morreu: discurso por controles democráticos ao poder dos meios de comunicação”, in: CAVALCANTI FILHO, J. P. (org.) – Informação e poder. Recife, Rio de Janeiro: Fundação de Cultura da Cidade de Recife, Record, 1994, pp. 27-63.

DAVID, Paul – “Os direitos da criança e a mídia: conciliando proteção e participação”, in: von FEILITZEN, Cecilia e CARLSSON, Ulla (org.) – A criança e a mídia: imagem educação, participação. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2002, pp. 37-44.

DJANKOV, Simeon et. al. – “Media ownership and prosperity”, in: WORLD BANK INSTITUTE – The right to tell: the role of mass media in economic development. Washington: The World Bank, 2002, pp. 141-166.

DUMOVA, Tatyana, FIORDO, Richard and RENDAHL, Stephen – “Mass media, television, and children’s socialization: making peace with TV”, in: Communication & social change, volume 2, issue 1, June 2008, pp. 174-192.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION – In the matter of violent television programming and its impact on children. Washington: FCC, 2007.

FEDERAL TRADE COMMISSION – Marketing violent entertainment to children: a review of self-regulation and industry practices in the motion picture, music recording & electronic game industries. Washington: FTC, 2000.

FERNANDES, André de Godoy – Televisão no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o controle da programação televisiva. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2002.

FISCH, Shalom M. – Children’s learning from educational television: Sesame Street and beyond. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.

FISCH, Shalom M. – “Children’s learning from television”, in: Televisión, 18. Munich: Internationales Zentralinstitut für das Jugend und Bildungsfernsehen, 2005/E, pp. 10-15.

FRAU-MEIGS, Divina – “Media regulation, self-regulation and education. Debunking some myths and retooling some working paradigms”, in: CARLSSON, Ulla (ed.) – Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006, pp. 83-100.

GÖTZ, Maya et. al. – “Gender in children’s television worldwide”, in: Televisión – Girls and boys and television: the role of gender, 21. Munich: Internationales Zentralinstitut für das Jugend und Bildungsfernsehen, 2008/E, pp. 4-9.

HALL, Philip S. and HALL, Nancy D. – Educating oppositional and defiant children. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development, 2003.

HAMMARBERG, Thomas – “Crianças e influências nocivas da mídia: o significado da Convenção da ONU”, in: CARLSSON, Ulla e von FEILITZEN, Cecilia (org.) – A criança e a violência na mídia. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 1999, pp. 23-24.

HARGRAVE, Andrea Millwood – How children interpret screen violence. Reino Unido: BBC, BBFC, BSC, ITV, 2003.

HUESMANN, L. Rowell et. al. – “Longitudinal relations between children’s exposure to TV violence and their aggressive and violent behavior in young adulthood: 1977–1992”, in: *Developmental Psychology*, Vol. 39, No. 2, 2003, pp. 201–221.

KEANE, John – The media and democracy. Cambridge: Polity Press, 1991.

LATZER, Michael (coord.) – Comparative analysis of international co- and self-regulation in communications markets. Relatório de Pesquisa. Vienna: Austrian Academy of Science, and Institute of Technology Assessment, 2007.

LISBÔA, Antonio Marcio J. – A primeira infância e as raízes da violência. Brasília: LGE Editora, 2006.

LIVINGSTONE, Sonia and HARGRAVE, Andrea Millwood – “Harmful to children? Drawing conclusions from empirical research in media effects”, in: CARLSSON, Ulla (ed.) – Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006, pp. 21-48.

McCHESNEY, Robert W. – Rich media, poor democracy: communication policies in dubious times. Urbana: University of Illinois Press, 1999.

NOLL, Roger G., PECK, Merton J. and McGOWAN, John J. – Economic aspects of television regulation. Washington: The Brookings Institution, 1973.

OPEN SOCIETY INSTITUTE – Television across Europe: regulation, policy and independence. Budapest: 2005.

PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge – Direito de formação da criança e do adolescente em face da TV comercial aberta no Brasil: o exercício do poder-dever de educar diante da programação televisiva. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2006.

POSTMAN, Neil – The disappearance of childhood. New York: Vintage Books, 1994.

SCHULZ, Wolfgang – Final report: study on co-regulation measures in the media sector. Hamburg: Hans-Bredow Institut for Media Research, 2006.

SCHULZ, Wolfgang and HELD, Thorsten – “Together they are strong? Co-regulatory approaches for the protection of minors within the European Union”, in: CARLSSON, Ulla (ed.) – Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006, pp. 49-66.

SEABRIGHT, Paul and von HAGEN, Jürgen (ed.) – The economic regulation of broadcasting markets: evolving technology and challenges for policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SEVERIGES RIKSDAG – The Constitution of Sweden. The fundamental laws and the Riksdag Act. Stockholm: The Swedish Parliament, 2007.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da – Controle da programação de televisão: limites e possibilidades. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, 2000.

STARR, Paul – The creation of the media: political origins of modern communications. New York: Basic Books, 2004.

STEARNS, Peter N. – A infância. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

STRASBURGER, Victor C. and WILSON, Barbara J. – Children, adolescents, & the media. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

THORFINN, Helena – Children, ethics, media. Stockholm: Save the Children Sweden, 2002.

VENTURELLI, Shalini – Liberalizing the European media; politics, regulation, and the public sphere. Oxford: Oxford University Press, 1998.

VIVARTA, Veet (ed.) e CANELA, Guilherme (coord.) – Medios y políticas públicas de comunicación. Brasília: ANDI, Fundação Ford, 2007.

VIVARTA, Veet (ed.) e CANELA, Guilherme (coord.) – Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê. Brasília: ANDI, Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

von FEILITZEN, Cecilia – “Introdução”, in: CARLSSON, Ulla e von FEILITZEN, Cecilia (org.) – A criança e a violência na mídia. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 1999, pp. 49-60.

von FEILITZEN, Cecilia – “Promote or protect? Perspectives on media literacy and media regulations: Introduction”, in: von FEILITZEN, Cecilia and CARLSSON, Ulla (ed.) – Promote or protect? Perspectives on media literacy and media regulations. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2003, pp. 9-22.

von FEILITZEN, Cecilia e CARLSSON, Ulla (org.) – A criança e a mídia: imagem, educação, participação. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2002.

von FEILITZEN, Cecilia and CARLSSON, Ulla (ed.) – Promote or protect? Perspectives on media literacy and media regulations. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2003.

WEAVER, C. Kay and CARTER, Cynthia – Critical readings: violence and the media. Maidenhead: Open University Press, 2006.

WORLD BANK INSTITUTE – The right to tell: the role of mass media in economic development. Washington: The World Bank, 2002.

EQUIPOS LOCALES DE INVESTIGACIÓN

Argentina

Organización: Periodismo Social (Agencia Capítulo Infancia)

Líder: Alicia Cytrynblum

Gerente: Ricardo Andrada

Responsables de la investigación: Cielo Salviolo y Gisela Grunin

Bolivia

Organización: Eco Jóvenes (Agencia Nacional de Noticias por los Derechos de la Infancia – ANNI Bolivia)

Líder: Carlos Mamani Jiménez

Coordinadora de la Agencia ANNI

Bolivia: Julia Velasco

Responsable de la investigación: Heriberto Gutiérrez

Brasil

Organización: Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia – ANDI

Líder: Veet Vivarta

Coordinación: Guilherme Canela

Asistentes de investigación: Fabio Senne (sénior), Ana Néca y Patrícia Osandon

Chile

Responsable de la investigación: Esteban Geoffroy

Colombia

Organización: Agencia Pandi – Periodismo Amigo de los Derechos de la Infancia

Líder: Ximena Norato

Periodista responsable: Alexandra Farfán

Responsable de la investigación: Alexandra Farfán

Costa Rica

Organización: DNI Costa Rica (Agencia

Comunica con Respeto)

Líder: Virginia Murillo Herrera

Periodista responsable: Alejandro Vargas Johansson

Responsable de la investigación:

Alejandro Vargas Johansson

Ecuador

Organización: Fundación Yupana (Agencia de Comunicación de Niñas, Niños y Adolescentes – ACNNA)

Líder: Rebeca Cueva Rodríguez

Periodista responsable: Lucía Real

Hidalgo

Responsable de la investigación: Rita

Patiño Pazmiño

Guatemala

Organización: Civitas (Agencia La Nana)

Líder: Evelyn Blanck

Periodista responsable: Claudia Navas Dangel

Responsable de la investigación: Ligia

Flores

México

Organización: Comunicación e información de la Mujer A.C. – CIMAC (Agencia Mexicana de Noticias por los Derechos de la Infancia – AMNDI)

Líder: Lucía Lagunes Huerta

Periodista responsable: Narce Dalia Santibáñez Alejandre

Responsable de la investigación: Narce Dalia Santibáñez Alejandre

Nicaragua

Organización: Dos Generaciones

Líder: Mario Chamorro

Coordinación: Walter Calderón

Investigadora: Patricia Orozco

Asistente de investigación y procesamiento de datos:

James Campbell

Entrevistas: Patricia Orozco, Natalia Ruiz y James Campbell

Paraguay

Organización: Asociación Global Infancia (Agencia Global de Noticias)

Líder: Marta Benítez

Periodista responsable: María Silvia Calvo

Responsable de la investigación: Diego Brom

Perú

Organización: Asociación Civil Equipo Uno Consultores (Agencia Comunicación Educativa)

Líder: Martín Guerra-García Campos

Periodista responsable: Juan Carlos

Mústiga

Periodista asistente: Micaela Egúsquiza

Asistentes: Darío Rubio y Alonso

Bracamonte

Uruguay

Organización: El Abrojo (Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia Voz y Vos)

Líder: Paula Baleato

Periodista responsable: Soledad Acuña

Responsable de la investigación:

Alejandro Albarracín

Venezuela

Organización: Cecodap (Agencia Pana)

Líder: Fernando Pereira

Periodista responsable: Carla

Villamediana

Responsable de la investigación: Eurídice

Vásquez

RED ANDI AMÉRICA LATINA

Las organizaciones que integran la Red de Agencias de Noticias por los Derechos de la Infancia de América Latina (Red ANDI América Latina) creen que la comunicación es una herramienta esencial para el proceso de desarrollo de los países del continente. Por ese motivo, actúan en la movilización y capacitación de periodistas y en el monitoreo de medios en 12 naciones de la región.

La Red ANDI América Latina nació en el año 2003 como una iniciativa conjunta de organizaciones no gubernamentales comprometidas con la promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Su tarea es apoyar la consolidación de una cultura periodística que fortalezca la visibilidad pública de las políticas prioritarias para estos segmentos poblacionales y contribuya para el desarrollo humano y social, la igualdad y la equidad.

Cada agencia de la Red ANDI está respaldada, a nivel local, por una organización social de reconocido prestigio en el área de los derechos humanos, la comunicación y el desarrollo de su país.

Son objetivos de la Red:

- Impulsar una práctica comunicativa socialmente responsable entre los periodistas, las empresas del sector, las fuentes de información y los demás actores sociales, con enfoque en las políticas públicas.
- Promover los derechos a la información y a la comunicación, sin ninguno tipo de discriminación.
- Contribuir con los procesos de gobernabilidad democrática y de democratización de las sociedades de América Latina, por medio de la promoción de la participación ciudadana en el control social.
- Construir sistemas de información nacionales y de la región que fortalezcan el debate público sobre la agenda social.
- Promover la participación efectiva de las niñas, niños y adolescentes en los distintos espacios sociales, con especial atención a las actividades relacionadas al sector de comunicación.
- Promover el intercambio de experiencias en el área de comunicación y derechos entre las organizaciones integrantes de la Red y en la sociedad como un todo.

Un año después de su creación, la Red ANDI América Latina fue reconocida como uno de los tres proyectos de desarrollo más innovadores en el mundo. El premio fue ofrecido por el Gobierno de Japón y The Global Development Network, una iniciativa asociada al Banco Mundial.



Argentina

Capítulo Infancia / Periodismo Social
Tel/Fax: (54 11) 4785-3950
capituloinfancia@periodismosocial.org.ar
www.capituloinfancia.periodismosocial.net

Brasil

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância
Tel: (55 61) 2102-6508
Fax: (55 61) 2102-6550
redandiamericlatina@andi.org.br
www.andi.org.br

Colômbia

PANDI - Agencia de Comunicaciones: Periodismo Aliado de la Niñez, el Desarrollo Social y la Investigación
Tel: (57 1) 2149296
direccion@agenciapandi.org
www.agenciapandi.org

Costa Rica

DNI - Comunica con Respeto / Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI Costa Rica)
Tel: (506) 2236-9134 / 2297-2880
Fax: (506) 2236-5207

info@dnicostarica.org
www.dnicostarica.org

Ecuador

ACNNA - Agencia de Comunicación de Niñas, Niños y Adolescentes / Fundación Yupana
Tel: (593 2) 256-5364 / 255-1480 / 290-3632
acnnainfo@acnna.ec
www.acnna.ec

Guatemala

La Nana - La Agencia de Noticias a favor de la Niñez y la Adolescencia / Asociación Centro Civitas
Tel: (502) 2434-6655 | Fax: 2433-9721
cnavasdangel@yahoo.es
www.centrocivitas.org

Nicarágua

Red Nacional de Comunicación por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia / Centro de Promoción de los Derechos de la Juventud y la Infancia - Dos Generaciones
Tel/Fax: (505) 2266-4960 / 2266-4999 / 22668742
redandi@dosgeneraciones.org
www.dosgeneraciones.org

Paraguay

Agencia Global de Noticias / Global Infancia de la Asociación Global
Tel/Fax: (595 21) 510-445 / 510-642
agenciaglobal@globalinfancia.org.py
www.globalinfancia.org.py

Peru

Agencia Comunicación Educativa / Asociación Civil Equipo UNO Consultores
Tel: (51 1) 445-5542
agencia_comunicacioneducativa@yahoo.es
www.comunicacioneduca.org.pe

Uruguay

Voz y Vos - Agencia de Comunicación por la Infancia e la Adolescencia / El Abrojo
Tel/Fax: (598 2) 9030144 / 9030144
vozyvos@vozyvos.org.uy
www.vozyvos.org.uy

Venezuela

Agencia PANA - Periodismo a favor de la Niñez y la Adolescencia / Cecodap
Tel: (58 212) 952-8955
Fax: (58 212) 951-5841
panas@cecodap.org.ve
www.cecodap.org.ve

ANDI - AGENCIA DE NOTICIAS POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

SDS - Ed. BOULEVARD CENTER, BLOCO A - SALA 101

70.391-900

BRASÍLIA - DF

TELÉFONO: +55 (61) 2102.6508

ANDI@ANDI.ORG.BR

WWW.ANDI.ORG.BR

SECRETARIA EJECUTIVA DE LA RED

SECRETARIA EJECUTIVA: MARÍA SILVIA CALVO


CONTACTO: SECRETARIAEJECUTIVA@REDANDI.ORG

TEL/FAX: +595 (21) 510-445 / 510-642

WWW.GLOBALINFANCIA.ORG.PY

ORGANIZACIÓN: GLOBAL INFANCIA

DIRECTORA: MARTA BENÍTEZ



Esta publicación presenta un mapeo inédito de la manera en la que 14 países latinoamericanos – Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela – regulan los medios de comunicación de masa con la finalidad de promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Además, un estudio de caso intentó mostrar las características fundamentales, los buenos resultados y los principales desafíos del sistema de regulación de Suecia – con el fin de ofrecer a los lectores y lectoras un punto de comparación con los marcos legales latinoamericanos.

Realizado por ANDI y por las organizaciones que integran la Red ANDI América Latina, el estudio también sistematiza argumentos teórico-conceptuales y parámetros derivados de una serie de investigaciones empíricas desarrolladas en diversas partes del mundo.

De este modo, el documento proporciona, de una forma extensa, ayudas al debate sobre la regulación de los medios de comunicación con enfoque en la defensa de los derechos de niños y niñas en el continente.

Realización:



Apoyo:



Save the Children
Suécia

Apoyo traducción español y diseño:

