

<http://idp.uoc.edu>

Monográfico «IV Congreso Internet, Derecho y Política (IDP). Software social y Web 2.0: Implicaciones jurídico-políticas»

ARTÍCULO

La regulación audiovisual en la era de la convergencia digital

Mónica Ariño

Fecha de presentación: mayo de 2008

Fecha de aceptación: junio de 2008

Fecha de publicación: septiembre de 2008

Resumen

El artículo explora tres cuestiones principales. En primer lugar, a qué tipo de contenido hacen referencia los reguladores de contenido convencionales y cómo proponen regularlo al tratar de intervenir respecto al contenido que se divulga por Internet. En segundo lugar, cuál fue la respuesta de Ofcom al Byron Review en relación con la regulación de contenido nocivo en Internet. Y, por último, la naturaleza cambiante de la regulación en el sector de las comunicaciones en general y, como consecuencia de ello, la necesidad de volver a repensar o volver a definir el papel de las autoridades reguladoras.

Palabras clave

regulación audiovisual, televisión, nuevos medios, modelo de «responsabilidad distribuida»

Tema

Justicia electrónica

The Audiovisual Regulation in the Digital Convergence Era

Abstract

The article explores three main questions. Firstly, what type of content traditional content regulators are talking about and how they propose to regulate it when they aim to intervene with respect to content delivered over the Internet. Secondly, what Ofcom's response was to the Byron Review in relation to the regulation of harmful Internet content. And finally, the changing nature of regulation in the communications sector as a whole, and as a consequence, the need to re-consider or re-define the role of regulatory authorities.

Keywords

audiovisual regulation, television, new media, model of "distributed responsibility"

Topic

e-Justice

Comentarios introductorios

Mientras preparaba esta intervención y estudiaba su título de «La regulación del contenido audiovisual en la era de la convergencia digital», me llevó un cierto tiempo decidir sobre qué hablaría. Una opción podría haber sido centrarme en los microdetalles de la regulación tradicional del contenido y ver cómo ésta podía cambiar dentro de un entorno multicanal y multiplataforma, considerando, por ejemplo, la apasionante cuestión del número de minutos que los canales pueden destinar a la publicidad, el aspecto no menos interesante del uso de lenguaje ofensivo o de imágenes comprometedoras durante las horas de máxima audiencia, o bien el eterno drama del futuro de las emisiones públicas. Éstas han sido, hasta hoy, las cuestiones que han ocupado, y preocupado, a los reguladores de contenido y a los diseñadores de políticas durante los últimos veinte años tanto en Europa como en el resto del mundo. Éstas son también las cuestiones con las que están más familiarizados los reguladores de contenidos como Ofcom.

Dudo de que éstas sean las cuestiones en las que pensaban los organizadores cuando me invitaron a un fórum cuyo tema principal es Internet y el fenómeno de la web participativa, o web 2.0, uno de los ejemplos más paradigmáticos del potencial y del impacto de los «nuevos medios». Pero quizás algunos de Uds. aún se pregunten qué puede decir un regulador como Ofcom, responsable de «medios antiguos», sobre este tema.

No deja de ser una pregunta bastante razonable. Los retos más habituales que se asocian con Internet en la actualidad están relacionados con aspectos como la protección de la privacidad, la lucha contra la ciberdelincuencia o los debates sobre el copyright y el uso razonable. Ninguno de estos asuntos es responsabilidad de Ofcom. Asimismo, aunque Ofcom regula el suministro de acceso a Internet y la prestación de servicios de comunicaciones como la voz que se basan en redes IP, el Parlamento del Reino Unido tomó una decisión muy meditada en el año 2002, que fue cuando se creó Ofcom, para excluir de su competencia la regulación del contenido de Internet, así como de los servicios de vídeo a la carta.

En mi opinión, la razón de ello no era la idea, o quizás podríamos decir el mito, de que «es imposible regular Internet», sino más bien la reflexión de que la aplicación

de normas sectoriales adicionales específicas, por ejemplo normas para la emisión, diseñadas dentro de un contexto histórico y tecnológico concreto, no sólo resultaba desproporcionada cuando se tenían en cuenta los derechos y libertades fundamentales, sino también poco factible y con muchas posibilidades de fracasar.

A pesar de ello, Ofcom recibió el encargo legal de fomentar lo que en el mundo anglosajón se conoce como «media literacy», un concepto que en español se ha traducido algunas veces como «alfabetización digital», y que se refiere a la capacidad de acceder, entender y crear medios de comunicación dentro de varios contextos. Esto representaba, en aquellos momentos, toda una novedad para un regulador, y es algo que otros reguladores e instituciones han ido asumiendo progresivamente, incluyendo la Comisión Europea.

Además, y a pesar de tener unas responsabilidades legales bastante limitadas respecto a Internet, varios desarrollos y acontecimientos de los últimos dos años han obligado a Ofcom –y sin duda también a otros organismos reguladores– a reflexionar sobre cuál debería ser nuestro papel, si es que tiene que ser alguno (y permítaseme poner el acento en «si es que tiene que ser alguno»), en relación con el control de la entrega de contenido a través de Internet.

Estos desarrollos incluyen:

- En primer lugar, la convergencia y la difuminación progresiva de los límites entre lo que conocemos como la televisión tradicional y la entrega de contenido de vídeo a través de medios de comunicación nuevos, incluyendo redes móviles e IPTV y también Internet en general.
- En segundo lugar, y hasta cierto punto relacionado con lo anterior, la adopción en Europa de la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales, que amplía el alcance de la normativa de emisiones a los «servicios de medios audiovisuales», incluyendo los entregados a través de Internet.
- Y por último, aunque no por ello menos importante, está lo que podríamos describir como una «alarma social creciente». A medida que el uso de Internet aumenta, especialmente entre niños y jóvenes, los políticos, los medios de comunicación y varios sectores de la sociedad han ido preocupándose cada vez más por la disponibilidad en línea de material ilegal y pernicioso,

como por ejemplo imágenes ofensivas de niños, violencia sexual y material que fomenta el odio racial o que muestra actividades ilegales o quizás peligrosas, como peleas o la pertenencia a bandas. Ello ha resultado en el clamor general de que «algo debe hacerse». En el Reino Unido, por ejemplo, el Primer Ministro pidió a la Dra. Tanya Byron (psicóloga clínica) que evaluara los riesgos potenciales o reales de la exposición de los niños y los jóvenes al material potencialmente pernicioso o inapropiado de Internet y que presentara recomendaciones al Gobierno. Ofcom realizó aportaciones importantes a este debate con una respuesta muy detallada y pruebas relacionadas.

En este contexto, me gustaría explorar tres cuestiones principales a lo largo de esta conferencia:

En primer lugar, cuando los reguladores de contenidos tradicionales proponen intervenir respecto al contenido que se ofrece a través de Internet, ¿de qué tipo de contenido estamos hablando y cómo pretendemos regularlo? Esto nos conduce de nuevo a la eterna cuestión de cuál es, en primer lugar, el fundamento para esta regulación.

En segundo lugar, me gustaría compartir con Uds. algunos de los análisis y sugerencias que Ofcom presentó en la respuesta al Estudio de Byron en relación con la regulación del contenido pernicioso de Internet.

Y, por último, me gustaría reflexionar sobre la naturaleza cambiante de la regulación en el sector de las comunicaciones en general y, como consecuencia de ello, sobre la necesidad de volver a considerar o volver a definir el papel de las autoridades reguladoras.

¿Por qué regular?

La primera pregunta es: ¿qué deberíamos regular y por qué? Esta pregunta se ha planteado en un momento en el que Internet es cada vez más una plataforma a través de la cual la gente ve material audiovisual, una plataforma que parece desempeñar unas funciones parecidas a las de la televisión y que, hasta cierto punto, compite con ésta.

Esta pregunta también ha sido el tema de un gran debate de ámbito europeo durante la revisión de la Directiva de Televisión sin Fronteras (actualmente rebautizada como la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales o

AVMS), y es un tema que continúa preocupando a los gobiernos y a los reguladores ahora que empiezan a plantearse su aplicación a nivel nacional.

Históricamente, los argumentos a favor de la regulación de la televisión por encima de otras formas de expresión artística se basaban en dos razones. En primer lugar, la escasez de espectro justificaba la intervención pública para conseguir una distribución eficaz de las frecuencias y evitar interferencias. En segundo lugar, la televisión se consideraba un medio de comunicación muy potente con un acceso privilegiado a unas audiencias masivas y una capacidad reconocida de influir sobre los debates públicos y, con ello, sobre el proceso democrático.

¿Pueden (o deben) estos argumentos trasladarse al nuevo entorno convergente de los medios de comunicación? En Internet, por ejemplo, la escasez ha dejado de ser un argumento, ¿pero cuál es el impacto y el alcance del contenido? Ésta es una cuestión abierta y sumamente controvertida para la que no tengo respuesta.

No obstante, me gustaría advertir contra lo que parece ser la lógica imperante de nuestros días, y que es: «a medida que la televisión pasa a otras plataformas, debería pasar junto con su regulación». Éste es un argumento atractivo pero peligroso, ya que la realidad es mucho más compleja.

La televisión no sólo pasa a otras plataformas, sino que también está cambiando y está convergiendo con otros medios de comunicación. No estoy negando la necesidad de garantizar que los ciudadanos, y especialmente los menores, estén protegidos contra lo que podría ser un material pernicioso u ofensivo. Sin embargo, tengo grandes dudas sobre el hecho de que continúe resultando apropiado un modelo que, en lo esencial, y excepto por alguna que otra actualización ocasional, ha estado vigente entre 20 y 40 años.

Muchos de los nuevos servicios convergentes se caracterizan por unos modelos totalmente nuevos de producción y distribución de contenidos, y la atención se centra cada vez más en el papel creativo del usuario o del individuo particular a la hora de generar, editar y compartir con los demás su propio contenido original. Puede decirse que, excepto para un grupo reducido de servicios audiovisuales que son idénticos a la emisión televisiva pero que se ofrecen mediante una tecnología IP, la mayor parte de los

materiales disponibles actualmente en plataformas de Internet, a pesar de la potencial audiencia global y a pesar del hecho de que puedan consistir en «imágenes en movimiento», en realidad los usuarios los consumen y perciben de una manera muy diferente, de una manera que recuerda más a la prensa que al medio televisivo.

Esta consideración, como mínimo, pone en duda la suposición de que los nuevos servicios de Internet deben estar sujetos a los controles reguladores sumamente estrictos que tradicionalmente se habían impuesto sobre las emisiones televisivas. El modelo regulador de la televisión tradicional no sólo resulta inadecuado para estos nuevos servicios, sino que, además, personalmente me parece cada vez más obsoleto incluso para la televisión, y tarde o temprano deberá reconcebirse en lo fundamental.

Por último, resulta evidente que cualquier intervención en este sector constituye una restricción del derecho fundamental a la libertad de expresión, y en consecuencia debería realizarse con sumo cuidado y con unos razonamientos muy sensatos.

¿Qué?

Resulta básico observar que esta nueva directiva europea no sugiere que deba regularse Internet, sólo que deben regularse ciertos tipos de servicios. No obstante, y por decirlo suavemente, la decisión de cuáles son estos servicios suscitó debates muy polémicos.

Al final, sin embargo, consiguió llegarse a un arreglo. Se aceptó que había motivos razonables para una ampliación limitada de la regulación a aquellos servicios, como el vídeo a la carta, que parecen y se consideran como una evolución de la televisión tradicional, excepto por el hecho de que no se ofrecen, sino que se solicitan, y que crean unas expectativas legítimas de protección por parte del consumidor.

En general, éstos son servicios que se ofrecen a través de plataformas «con límites» o cerradas, normalmente por operadores de telecomunicaciones, cable, satélite o IPTV que supervisan el contenido que se ofrece y que controlan la guía electrónica de programación -el medio a través del cual la audiencia accede al contenido-. En estas plataformas, sus operadores pueden controlar el contenido disponible y garantizar que la audiencia dispondrá de las

herramientas y de la información necesarias para gestionar lo que ven, por ejemplo mediante una protección por PIN.

Éstos son los tipos de servicios que Ofcom y el Gobierno del Reino Unido creen que deberían cubrirse. No hay ninguna intención de intentar controlar todo el contenido audiovisual de Internet, puesto que sería una tarea imposible (y ridícula).

¿Cómo?

La directiva fomenta el uso de la autorregulación y la corregulación como los medios principales para su aplicación. Y seguramente no les sorprenderá saber que éste también es el enfoque preferido en el Reino Unido, donde ya existe un eficaz sistema de autorregulación para el vídeo a la carta y para los servicios móviles.

No obstante, el establecimiento de un sistema eficaz y razonable de autorregulación y corregulación no es una tarea trivial. Actualmente existe una sesión independiente en el programa dedicada a la cuestión de la autorregulación y la corregulación, y no quiero inmiscuirme en este debate, pero la cuestión sobre cómo diseñar de la mejor manera posible un programa eficaz de autorregulación o corregulación es de vital importancia, y espero que podamos discutirla más detalladamente durante la mesa redonda de después de la comida.

Me gustaría que me permitieran hacer sólo una última consideración sobre esta primera cuestión. Sería un error pensar que la nueva Directiva AVMS convertirá Internet en algo seguro. Lo que ocurrirá es que tendremos una Internet en la que *algunos* servicios de vídeo estarán regulados y cuyas audiencias podrán utilizar con el mismo grado de confianza con el que actualmente ven las emisiones televisivas. Aun así, y aquí quiero ser muy clara, el mercado del contenido de Internet es y seguirá siendo un mercado global, sin ningún control central de los servicios ofrecidos y sin ningún lugar único de protección del consumidor. Para la audiencia, la Directiva AVMS es sólo una parte de todo el conjunto.

La normativa no podría cumplir nunca una promesa de protección del consumidor, ya que un organismo regulador nacional no puede controlar un mercado de contenido global, y menos aún uno sin ninguna institución que

pueda regularse, porque no existe ningún operador de canal ni de plataforma que tenga el control general, ya sea del contenido o de las herramientas de búsqueda y navegación que la audiencia utiliza para encontrar lo que busca.

El Estudio de Byron

Todo esto me lleva a la segunda cuestión que quería discutir hoy: ¿cómo garantizar que la audiencia, y especialmente los menores, estará protegida al consumir material en línea?

Ofcom consideró detenidamente esta cuestión cuando preparamos nuestra respuesta al Estudio de Byron al que ya me he referido anteriormente.

Nuestra investigación puso de manifiesto varias tendencias interesantes:

- Internet es muy utilizada y valorada tanto por niños como por jóvenes y adultos, y su importancia para el niño tiende a aumentar con la edad.
- En general, el 99% de los niños y jóvenes entre 8 y 17 años dicen acceder a Internet; el 81% accede a ella en casa y el 86% en la escuela, y únicamente el 18% tiene acceso a Internet sólo fuera de su casa.
- El 80% de los padres tienen acceso a Internet en casa, en comparación con el 57% de los adultos sin hijos.
- El control parental del uso de Internet en el hogar presenta unas variaciones muy marcadas. Como era de esperar, casi la mitad de los padres creen que sus hijos son más hábiles que ellos y, en general, aunque especialmente para los hijos un poco más mayores, el uso no se controla en absoluto (sólo el 28% de los jóvenes entre 12 y 15 años tenían algún tipo de control). Ello puede deberse a que el 16% de los chicos entre 5 y 17 años tienen un PC con acceso a Internet en su habitación.
- Uno de cada siete niños y jóvenes entre 8 y 17 años dice haberse encontrado con material potencialmente pernicioso o inadecuado, pero sólo uno de cada diez padres lo sabían. El tipo de contenido más mencionado era el sexual, seguido por la violencia. La posibilidad de encontrarse con este tipo de material aumenta con la edad, igual que lo hace la posibilidad de que los padres no sepan si el niño ha accedido a él o no.

- La mayoría de los padres (57%) no sabe qué hacer para encontrar información sobre cómo proteger a sus hijos mientras usan Internet.
- Por último, aunque tanto padres como hijos expresan cierta preocupación por Internet, ambos creen que las ventajas pesan más que los riesgos.

Para mí, este último dato resulta especialmente alentador. Confirma que las autoridades públicas deben continuar centrando sus esfuerzos en garantizar una amplia disponibilidad y acceso a Internet, al mismo tiempo que deben minimizar los riesgos de daños asociados a su uso (también debo decir que las pruebas de daños reales encontradas fueron dispersas y no concluyentes). Por otro lado, también nos recuerda la importancia de alcanzar el equilibrio correcto.

En su respuesta al Estudio de Byron, Ofcom consideró si había la necesidad de una normativa, llegando a la conclusión de que actualmente las restricciones legales y los problemas intrínsecos del alcance jurisdiccional hacían que esta normativa fuera algo muy poco factible.

Además, incluso sin tales restricciones, el impacto de una normativa directa tendría una eficacia muy limitada.

En cambio, Ofcom apuntó la necesidad de un nuevo enfoque para la regulación del contenido. Un enfoque basado en un modelo de responsabilidad distribuida a través de la cadena de valores, que dependa de una combinación de responsabilidad de la industria y del consumidor, en el que cada participante tenga algo que aportar. Por ejemplo:

- Los productores y los agregadores de contenido pueden etiquetar el contenido y ofrecer herramientas de comprobación de la edad.
- Algunos servidores de contenido generado por los usuarios, como YouTube o MySpace, pueden desarrollar (y han desarrollado) estándares de la comunidad para definir los tipos de contenido que pondrán a disposición y la manera en que atenderán las quejas. Existe un cierto margen para la mejora. El funcionamiento y las escalas de tiempo de estos procesos acostumbra a ser bastante sofisticados y siguen siendo opacos y poco transparentes para el usuario, lo que ha provocado que se su eficacia se haya puesto en tela de juicio.

- Los motores de búsqueda y las herramientas de navegación pueden ayudar a proteger a la audiencia (por ejemplo, la búsqueda segura de Google).
- Además, los servidores de webs e ISP trabajan con instituciones de autorregulación (como la Internet Watch Foundation) para eliminar el contenido ilegal y bloquear voluntariamente los sitios ilegales albergados fuera de su jurisdicción. Muchos ISP también ayudan a sus suscriptores ofreciéndoles software de filtrado para que lo ejecuten en sus PC domésticos. En este caso también existe un cierto margen para la mejora y continúan existiendo riesgos de un bloqueo excesivo o insuficiente, pero el enfoque debe incorporar a los usuarios en el proceso y éstos deben disponer de las herramientas para protegerse a sí mismos y a sus familias.

Es por ello que es tan importante que éstos puedan entender y utilizar estas herramientas de una manera eficaz, y también deben entender por qué la alfabetización digital se ha convertido en algo tan importante para la ecología reguladora.

Con todo, permítanme destacar que esto no es ninguna novedad. Los reguladores de contenido confían actualmente en la alfabetización digital de la audiencia dentro del contexto de la regulación de las emisiones -por ejemplo, contamos con su conocimiento de la programación para adultos y con su habilidad para responder a las advertencias que se emiten, a los títulos de los programas y al contexto que ofrecen, por ejemplo, los nombres de los canales. Un colega mío suele poner como ejemplo la manera en que los telespectadores saben que deben esperar algo diferente de un canal llamado «Dance X» de la BBC One que de un canal llamado «Dance X» de Playboy TV.

Bajo este modelo de «responsabilidad distribuida», todo el mundo (los productores de contenido, los servidores, los ISP, los fabricantes de software, las autoridades públicas y el usuario) tiene una parte de responsabilidad, pero lo más importante es que ninguno de ellos se encuentra en una posición de excepción para prometer la seguridad. Sólo esta combinación de acciones puede ayudar a restringir la accesibilidad al contenido potencialmente pernicioso de una manera que no afecte a la libertad, incluyendo la libertad para usar, crear, innovar y hacerse con todos los beneficios de Internet.

Comentarios finales

En resumen, todos sabemos que el mundo de los nuevos medios de comunicación es inherentemente más complejo y rápido que el de las emisiones tradicionales. La consecuencia natural de ello es que nuestra respuesta política al contenido problemático debe ser igualmente dinámica.

Ya he comentado que cualquier intento de ampliación del modelo de regulación de las emisiones tradicionales, que atribuye la responsabilidad a una única entidad (es decir, el canal), a los nuevos medios de comunicación (en los que la responsabilidad del contenido está distribuida a lo largo de la cadena de valores) está destinado al fracaso.

Y de este modo llegamos al último tema que quería tratar hoy, que es el carácter de la regulación en el nuevo entorno y la necesidad de que los reguladores se redefinan a ellos mismos y redefinan su función. En este nuevo contexto, cualquier intento por parte del regulador de vigilar muy de cerca la distribución y el consumo de la manera característica de la televisión tradicional será parecido a la lucha de Don Quijote contra los molinos de viento, por poner una metáfora del país pero a la vez universal.

En este contexto, hasta cierto punto no resulta nada sorprendente que la autorregulación y la corregulación se hayan convertido en elementos básicos para el mantenimiento de un grado necesario de protección del consumidor. También puede observarse un desarrollo similar en los servicios de telecomunicaciones en relación con los nuevos servicios, como VoIP.

Los reguladores y los diseñadores de políticas empiezan a darse cuenta de que deben contar tanto con la industria como con los consumidores no sólo para entender los cambios en los mercados y en el comportamiento social provocados por la convergencia digital, sino también para responder a ellos de la manera más adecuada y eficaz.

En este contexto, los más suspicaces pueden alegar que tal renuncia a la regulación no es tanto una considerada y medida retirada por parte del regulador como una «llamada de socorro» en forma de invitación a terceros para que entren en el diálogo sobre la regulación.

En este juego, el papel de los reguladores ya no está limitado a la definición de normas, o a supervisar el comportamiento del mercado, sino que también implica la adopción de un papel más activo para organizar la autorregulación de la industria y el compromiso de los usuarios. Este tipo de regulación «multiparte» representa un nuevo modo de regulación, que es inevitable y puede resultar ser superior dentro de un contexto de rápida evolución del mercado.

Esta nueva asociación puede verse como la única manera de abordar la naturaleza intrínsecamente global de los servicios de Internet. La regulación, vista desde esta pers-

pectiva, tiene un matiz de «colaboración», y el papel del regulador tiene un carácter fundamentalmente diferente.

No cabe duda de que esto pone más presión sobre la necesidad de una mayor transparencia, representación y responsabilidad en la actividad reguladora para así garantizar la legitimidad y evitar la captura reguladora. Se trata de una tarea que exige la implicación de todos nosotros en nuestra calidad de reguladores, diseñadores de políticas y, por encima de todo, ciudadanos.

Muchas gracias por su atención.

Cita recomendada

ARIÑO, Mónica (2008). «La regulación audiovisual en la era de la convergencia digital». En: «IV Congreso Internet, Derecho y Política (IDP). Software social y Web 2.0: Implicaciones jurídico-políticas» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 7. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/7/dt/esp/arino.pdf>>



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

Sobre la autora

Mónica Ariño

Consejera política, Equipo Internacional de Ofcom