

Guidelines for broadcasting regulation

SALOMON, EVE,

1a ed., París: Commonwealth Broadcasting Association (CBA) / Unesco. 76 pàg., 2006. Referència Unesco: CI/COM/2006/PI/3.

Por Marta Civil i Serra, investigadora del Instituto de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona (InCom-UAB)

Cuáles son los aspectos que idealmente se deberían tener en cuenta en la regulación de la radiodifusión audiovisual (*broadcasting*) en general es el objetivo principal que se plantea la autora Eve Salomon en la publicación *Guidelines for broadcasting regulation*, escrita por encargo de la Commonwealth Broadcasting Association (CBA) y la Unesco.

La obra, presentada públicamente en febrero de 2006, en la 26ª Conferencia general de la Commonwealth Broadcasting Association, en Nueva Delhi (India), obedecía a la necesidad de disponer de un documento que respondiera a las peticiones que tanto la UNESCO como la CBA reciben regularmente por parte de los gobiernos y reguladores independientes existentes, y otros en fase de creación, sobre la regulación audiovisual, tal y como explica la secretaria general de la CBA, Elisabeth Smith, en el prefacio.

El resultado es un texto escrito en inglés, en un lenguaje preciso, en forma de ensayo, que satisface las expectativas y aporta una visión panorámica a escala internacional, actualizada, de los elementos clave en la regulación audiovisual, acotada con ejemplos concretos, de los cinco continentes, que refuerzan la argumentación y la contextualización que ofrece la experta en regulación audiovisual y prensa Eve Salomon, miembro del organismo de quejas de prensa (Press Complaints Commission) del Reino Unido, y que fue directora del Servicio Legal de la Radio Authority y secretaria del organismo regulador Ofcom, del Reino Unido.

La obra *Guidelines for broadcasting regulation* está estructurada en nueve capítulos y dos apéndices y está pensada no sólo para ser leída, sino para convertirse en un manual de consulta.

La publicación está disponible, íntegramente, en las páginas web de la CBA (<http://www.cba.org.uk/documents/guidelines.pdf>) y de la Unesco (<http://www.unesco.org>, en el apartado publicaciones, referencia CI/COM/2006/PI/3), de manera abierta y gratuita, lo que es de agradecer. La Unesco, además, también ofrece la posibilidad de comprar la edición editada oficialmente, en papel, a través de su web.

La Commonwealth Broadcasting Association se constituyó el año 1945, como la Commonwealth Broadcasting Conference y estaba abierta a organizaciones de radiodifusión públicas de países de la Commonwealth. En 1974 se convirtió en la Commonwealth Broadcasting Association y, a partir de 1995, se abrió a emisoras privadas.

Hoy en día la Commonwealth Broadcasting Association está formada por más de cien organizaciones de radiodifusión de cincuenta países de Europa, África, El Caribe, Oceanía, el Pacífico y América (América del Norte y del Sur) (www.cba.org.uk/links/index.html, consulta realizada el 28 de abril de 2006). Se financia a través de la suscripción, para promover el servicio público de radiodifusión, la libertad de expresión y el derecho a comunicarse y fomentar la radiodifusión de calidad. El servicio de publicaciones de la CBA presenta regularmente novedades especializadas, como la obra de Eve Salomon, y una revista de periodicidad trimestral.

En el primer capítulo de *Guidelines for broadcasting regulation*, Salomon reflexiona sobre el papel de la radiodifusión (*broadcasting*), entendida implícitamente como radio y televisión, y sobre cómo se han convertido en los medios más penetrantes y fuertes de comunicación del mundo. Es preciso tener en cuenta que en algunas áreas de mayor pobreza y analfabetismo, la única fuente de información y noticias es el boca a oreja entre los miembros de una comunidad, y progresivamente, la programación difundida a través de la radio.

En estados gobernados por regímenes totalitarios, el estado establece un control estricto de las fuentes y de los contenidos de las noticias que difunden los medios, basadas en versiones oficiales, sin contraste, pluralismo ni garantía de independencia. No obstante, la aparición de internet y la transmisión de emisoras vía satélite de unos estados a otros ha permitido el acceso a nuevos medios y

fuentes y está forzando a que gobiernos totalitarios relajen los controles que aplican a sus propias emisoras de radio y televisión.

La autora sostiene que la regulación audiovisual se tiene que basar en dos principios básicos: el primero, ser lo más minimalista posible, preservando la libertad de expresión y la naturaleza de la democracia, y asentándose en la regulación a partir de unas normas claras que han de aplicarse por los reguladores tras la transmisión del contenido, nunca previamente (si no, se estaría hablando de 'censura'), y el segundo, que parte del hecho de que no hay una única respuesta correcta para establecer un sistema de regulación efectivo y apropiado.

Durante todo el texto, la autora argumenta la importancia de tener en cuenta la tradición cultural de una población a la hora de definir las pautas de regulación audiovisual y que éstas se puedan aplicar con éxito. "In some cases, there is a general accepted international standard which can be applied through tried and tested means. However in many other cases, the best solution will be very culturally specific" (pág. 8).

En algunos países, los programas con contenido sexual o en los que aparecen personas desnudas están específicamente prohibidos en la franja de horario infantil, pero permitidos en los horarios de audiencia adulta. En cambio, en países musulmanes no están aceptados en ninguna franja horaria.

En el segundo capítulo, Salomon reflexiona sobre el motivo por el que es necesario regular los medios audiovisuales y lo justifica porque afectan directamente al pensamiento y comportamiento de la ciudadanía, tanto en los aspectos "buenos" como en los "malos".

En algunos estados, la radiodifusión se utiliza para reforzar, sobre todo, la transmisión y preservación de lenguas indígenas y minoritarias y la cultura nacional y, por consiguiente, proteger la independencia cultural, que puede estar relacionada, a su vez, con intereses económicos de los estados y de las empresas que invierten en el sector audiovisual privado.

Pero, ¿por qué la radio y la televisión tienen que tener una regulación específica, diferente a la de otros medios como la prensa, las revistas o internet? Porque utilizan el espectro radioeléctrico y éste es un bien público, que pertenece a un estado y que está, a su vez, condicionado por unos

acuerdos internacionales complejos. En consecuencia, la mayoría de gobiernos establecen unas condiciones a los emisores a través de las licencias, que a menudo son asignadas por el estado, durante un periodo limitado, aunque en algunos casos son sin coste económico.

Respecto a la libertad de expresión como un derecho humano universal, Eve Salomon destaca el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que también se tiene en cuenta en otras cartas magnas como en el artículo 9 de la Carta Africana de los derechos humanos y de la población; el artículo 10 de la Convención Europea sobre Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, a pesar de que hay gobiernos que no velan por este derecho, como pasa, por ejemplo, y siempre según Salomon, en diversos estados de Europa Oriental y de Asia Central.

Los factores clave que se deben considerar ante una propuesta democrática de legislación de radio y televisión son, según Salomón, el derecho a apelar; el derecho de réplica y reglas sobre imparcialidad, las obligaciones para que la información sea meticulosa e imparcial; obligaciones generales para la imparcialidad; reglas para prevenir la discriminación; reglas especiales para la radiodifusión sobre temática religiosa; establecimiento de un regulador independiente; medio de nombramiento (ante posibles interferencias o presiones de poderes políticos o económicos); atribuciones de la autoridad regulador; términos para el nombramiento; subvenciones; y conflictos de intereses.

Paralelamente, también hay razones de protección cultural y de consumidores y propósitos económicos: la aplicación de acuerdos de comercio internacional; como medio de equilibrio de inversión interior, para proteger la promoción de industrias nacionales; el apoyo a los sectores domésticos de producción; la promoción de las nuevas tecnologías y la aplicación de la ley de la competencia.

En el tercer capítulo, la autora profundiza en la creación de un regulador independiente. Los estados del antiguo bloque soviético y de la Europa Occidental han protagonizado una lucha para la separación entre los medios y el gobierno; En cambio, en los estados con una tradición democrática más larga, este proceso ha sido más

fácil. En el proceso de control de regulación se debe contar con el apoyo y permiso del gobierno, pero idealmente desde una institución políticamente independiente.

Armenia, por ejemplo, vivió hace unos años un movimiento de protesta y violencia porque el organismo regulador patrocinado por el gobierno decidió revocar la licencia de una emisora de televisión que había apoyado al partido de la oposición. Desde entonces, Armenia ha cambiado su ley para conseguir la creación de un regulador independiente que marque una distancia mayor entre el estado y el regulador para que realmente se trate de una regulación despolitizada, tal y como explica Salomon.

Los aspectos jurisdiccionales son tratados en el capítulo cuarto, en el que se habla de la dificultad de determinar los límites legislativos. “One of the trickiest issues facing broadcasting regulators is the question of where their jurisdiction begins and ends” (pág. 25). En cuanto al espectro terrestre especifica que generalmente los operadores de cable proporcionan la transmisión de radio y televisión (*broadcasting*), por un lado, y de las telecomunicaciones (teléfono y, más recientemente, internet), por el otro. En el apartado dedicado al satélite argumenta que no es posible parar un servicio iniciado por satélite desde otra jurisdicción; aunque sí se puede restringir, especialmente si se necesita un descodificador. Pero, según la autora, los problemas jurisdiccionales actuales se podrían suavizar con el aumento de acuerdos internacionales vigentes –como la Directiva de Televisión sin Fronteras, en la Unión Europea– y la promoción de nuevos acuerdos, en un futuro.

El capítulo quinto está dedicado a la concesión de licencias, un ámbito complejo, en el que también se prevé la concesión a los medios comunitarios, como servicios de radio o televisión que tienen como objetivo beneficiar a un sector de la población minoritario (por ejemplo, por su lenguaje o religión). Con la introducción de la digitalización, cada estado deberá encontrar la mejor vía para el apagón analógico. Según Salomón, algunas iniciativas de regulación seducen a los operadores a cooperar, garantizándoles la renovación automática de las licencias o la exención de pagar la cuota de licencia durante años.

Salomon analiza la propiedad y la pluralidad en el sexto capítulo y destaca que la pluralidad a menudo medida desde el punto de vista nacional y local. En los pequeños

estados, en los que no se dispone de un amplio espectro, la garantía de pluralidad de emisores es más difícil, porque a veces existe tan sólo un medio de comunicación creado por el estado.

En el séptimo capítulo, dedicado a la regulación de contenido, Salomón entra a fondo en la protección de los principios democráticos, la protección de menores, la actuación en contra de la ofensa a la dignidad humana, la protección del individuo, ante el crimen y el desorden, contra la discriminación étnica o racial, los programas religiosos y los estándares generalmente aceptados, la legalidad del contenido, la honestidad, decencia y verdad, separación e identificación de la publicidad, patrocinio y reclamaciones. En el ámbito de las sanciones destaca el procedimiento, la suspensión y la revocación.

En este punto, Salomon resalta la importancia de que el regulador haga público un código o unas pautas con los principales detalles de la interpretación de la legislación básica del país que incluya, entre otras, si el horario de protección de menores finaliza a las 22 horas. Uno de los problemas de la Unión Europea, por ejemplo, es que el horario de protección infantil es el mismo para todos, aunque los hábitos ciudadanos, culturales y horarios sean diferentes. Pero en estados donde no existe un código legal o directiva, los límites quedan a expensas de la interpretación de un tribunal, que decidirá ante cada conflicto.

En algunas jurisdicciones, como por ejemplo en Suiza y Canadá, existe un organismo para las quejas, diferente al organismo regulador. “This serves to act as a separation between the legislature (the regulator who sets the rules) and the judiciary (the body which adjudicates on whether the rules have been broken)” (pág.62).

Otros objetivos de la política pública son tratados en el capítulo octavo, que incluye especialmente el acceso a la televisión por parte de personas con algún grado de discapacidad, la propiedad de los medios, las cuotas de producción propia, las producciones independientes y los idiomas.

El noveno y último capítulo está dedicado a la convergencia tecnológica. Salomon destaca la rápida evolución del sector, especialmente en los últimos siete años, y cómo afecta la regulación y obliga a cuestionarse pautas que se habían acordado tradicionalmente. También

reflexiona sobre la particularidad de los medios comunitarios (no siempre previstos en documentos especializados en regulación audiovisual).

Finalmente, la autora hace una aportación muy valiosa con un primer apéndice sobre los elementos imprescindibles para poder establecer una ley que tenga en cuenta la regulación del audiovisual, con doce apartados: la definición de conceptos, los objetivos de la hipotética ley, la Broadcasting Commission, la jurisdicción, las licencias, las normas de la propiedad, los estándares de contenido, los emisores de emergencia (en el caso de que el gobierno deba emitir un comunicado ante una emergencia), el derecho a la propiedad (*copyright*), la retención de las grabaciones, la producción de cuotas y las sanciones.

En el segundo apéndice, Eve Salomon aporta el análisis de tres casos concretos de regulación audiovisual: Canadá, con la CRTC (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission/Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Commission); la República de Sudáfrica, con la ICASA (Independent Communications Authority of South Africa) y la Ofcom (Office of Communications) en el Reino Unido.

El caso canadiense destaca por una regulación flexible basada en la protección de la radiodifusión en lenguas inglesa y francesa, preservación de los derechos lingüísticos, promoción de la producción propia canadiense y defensa del desarrollo y la aplicación de las tecnologías de la información en los servicios de los ciudadanos.

El caso de la Independent Communications Authority of South Africa pone especial énfasis en la contribución a la defensa de la democracia, el desarrollo de la sociedad, la protección de la construcción nacional, la igualdad de género y la protección de grupos históricamente más desfavorecidos. Se potencia un sistema basado en tres sectores de radiodifusión: público, comercial y comunitario. Los servicios de radiodifusión son controlados por los sudafricanos.

El tercer caso estudiado, el Ofcom en el Reino Unido, es el único de los analizados que plantea la promoción efectiva de autorregulación, un debate generado en algunos foros de alcance internacional sobre las diversas particularidades de la regulación (como puede ser la autorregulación y la corregulación), aspectos que preocupan más en sociedades que tienen una democracia avanzada.

No obstante, en este punto, echamos en falta una justificación, aunque fuese breve, del motivo por el que se han elegido los tres casos analizados y no otros. Y también creemos que falta una reflexión final, a modo de conclusión, a pesar de que el primer apéndice ya recoge los elementos esenciales de la regulación considerados por la autora, en formato guión.

En resumen, *Guidelines for broadcasting regulation* es una obra básica y rigurosa. Aunque inicialmente se puede pensar que las pautas que aporta Salomon están dirigidas especialmente a estados en transición democrática, también consideramos que legisladores y responsables de las políticas públicas del Estado español deberían tenerlas en cuenta a la hora de aprobar y aplicar la futura ley del audiovisual y la ley de creación del organismo independiente de regulación audiovisual de ámbito estatal. Pueden parecer conceptos básicos, pero no podemos olvidar que el Gobierno central, en mayo de 2006, aún no ha creado un organismo regulador del audiovisual, elemento considerado imprescindible para el desarrollo de una democracia plena y de preservación de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas.