



Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual : una normativa encuadrada en el paradigma de los Derechos Humanos

Autor:

Baranchuk, Mariana

Revista

Mora

2011, N°17, pp. 183-187



Artículo



Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual: Una normativa encuadrada en el paradigma de los Derechos Humanos

Debate
Ley de Medios
Audiovisuales y
discriminación sexista

Mariana Baranchuk*

Hoy, en nuestro país, en términos de organización institucional, los Derechos Humanos son abordados desde dos grandes perspectivas: los que hacen al eje Memoria, Verdad y Justicia y los que incluimos en un colectivo más amplio que refiere al conjunto de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales. El Derecho a la Comunicación / Información¹ se enmarca dentro de este segundo eje y es considerado un derecho humano fundamental, en tanto es inherente a todos los ciudadanos y constituye la base para el ejercicio de todos los demás derechos. Sin práctica comunicativa no es posible cumplir ni exigir otros derechos.

En este último sentido, el rol del Estado es central tanto para la configuración del sistema de medios como para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Pero este rol estará enmarcado en la concepción sobre la democracia de la cual se parta. En la *concepción liberal*, basada en exclusividad en la representación política de la ciudadanía cuya participación se reduce al voto, la función del Estado se centra en evitar la censura (ej. 1ª enmienda de la Constitución de los Estados Unidos). Mientras que para la *concepción social*, que comprende a todas las actividades de la vida en sociedad no escindiendo entre política y economía, el Estado no sólo debe

- * Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Asesora Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) – Área de estudios sobre Comunicación y Trabajo de la Federación Trabajadores de Prensa (FATPREN) - Docente Políticas de Comunicación Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

¹ Existe una controversia acerca del alcance y diferenciación con respecto a los conceptos "Derecho a la Información" y "Derecho a la Comunicación".

En el marco de los organismos internacionales se usa el concepto "Derecho a la información" en tanto que ha sido reconocido como parte del derecho internacional de los derechos humanos y asumido por la Argentina en los compromisos internacionales que en la materia ha contraído. Por otra parte, "...en el marco de la investigación en Comunicación en América Latina se extendió el uso del concepto de "derecho a la comunicación", acuñado por el investigador venezolano Antonio Pasquali, en reemplazo de la idea de derecho a la información. Desde esta perspectiva la información "connota por lo esencial mensajes unidireccionales causativos y ordenadores con tendencia a modificar el comportamiento de un receptor pasivo" (Pasquali 2002:1), mientras que el concepto de comunicación resultaría superador en tanto implica el intercambio de mensajes en una relación dialógica y socializante entre interlocutores igualmente habilitados para la recepción² y emisión". (Lozano, L. (2008); *Concentración y diversidad de voces: el debate en Argentina a partir del caso Cablevisión - Multicanal*; Tesina de Grado - Carrera de Ciencias de la Comunicación - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires) A los fines del presente trabajo se usaran ambos conceptos indistintamente.

garantizar la no censura, sino que debe garantizar condiciones equitativas de acceso al debate público, a la información y a la participación ciudadana. No sólo asegurar el derecho a la libertad de expresión individual, sino a la libertad de expresión colectiva en términos de pluralidad efectiva, en el convencimiento de que sólo democratizando la comunicación es posible garantizar una Democracia real.

La ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual se enrola explícitamente en esta segunda concepción.

La ley 26.522 y el paradigma de los Derechos Humanos

Son tres los ejes que permiten afirmar que la actual normativa en materia de comunicación audiovisual se enmarca en el paradigma internacional de los derechos humanos. Estos son: libertad de expresión; pluralismo y diversidad y atención a grupos en situación de vulnerabilidad.

La *libertad de expresión* es entendida como un derecho humano fundamental. El Estado argentino la reconoce en la Constitución Nacional y en los principales instrumentos internacionales que el país ha adoptado. La ley 26.522 fija los criterios para hacer palpable, especialmente, lo establecido por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)².

En este sentido son varios los ítems que se pueden destacar al respecto: en primer lugar, la propia promulgación de la Ley 26.522 en reemplazo del Decreto-ley 22.285 de la última dictadura militar. Cabe recordar que la anterior normativa subsumía el sistema de medios a la Doctrina de la Seguridad Nacional, mientras que las modificaciones sufridas durante la década del '90 tendieron a profundizar la estructura comercial al facilitar la concentración, centralización y extranjerización del sistema de medios.

Asimismo, la ley 26522 reafirma la potestad del Estado como regulador de los medios de comunicación con el fin de garantizar la libertad de expresión de

-
- ² (1) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- (2) El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
- (3) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
- (4) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
- (5) Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

todos los ciudadanos. Por último es importante destacar que los objetivos que se explicitan en la ley 26.522 (art. 2 y 3) están alineados con los textos internacionales de derechos humanos, especialmente los que se exponen vinculados a la libertad de expresión, a saber: Convención Americana sobre Derechos Humanos (art 13.1); Convención UNESCO de Diversidad Cultural; Constitución Nacional art. 14, 32, 75 inc. 19 y 22; CIDH Declaración de Principios Octubre 2000 (principios 12 y 13) y CADH art. 13.3 inc. 3. Es decir, en plena sintonía con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión.

Por su parte el eje *Pluralismo y Diversidad* refiere a la preservación, frente a las lógicas de globalización, de aquellas "voces múltiples" que en la década del '70 propusiera el informe Mc Bride y que aún hoy siguen constituyendo un horizonte de sentido.

En términos generales el pluralismo alude a un concepto que da cuenta de la existencia dentro de la sociedad de intereses, organizaciones, estructuras sociales, valores y comportamientos diversos que participan en la arena del espacio público con distintas cuotas de poder. En América Latina, el concepto adquirió una connotación ligada al "fortalecimiento de la sociedad civil", como consecuencia de los procesos de recuperación y fortalecimiento del Estado de Derecho post dictatorial.

En relación estrictamente referida al pluralismo informativo seguimos los parámetros establecidos por la UNESCO:

- a) fomentar la libre circulación de la información, tanto en el plano nacional como en el internacional;
- b) promover una difusión más amplia y equilibrada de la información, sin trabas para la libertad de expresión; y
- c) fortalecer las capacidades de los países en desarrollo en el ámbito de la comunicación, a fin de incrementar el número de personas participantes en los procesos de comunicación.

El pluralismo de los medios de información garantiza la libertad de expresión de las distintas opiniones, culturas y comunidades, en todos los idiomas y en cualquier sociedad, así como el respeto de la diversidad.

Por su parte la diversidad "... refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades"³. La promoción de la diversidad es uno de los objetivos de la nueva normativa e incluye la oportunidad para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión. En ese sentido, la jurisprudencia internacional declara que debe evitarse la concentración de medios de comunicación.

Consecuentemente, la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual establece que la explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro. Los cuales deberán tener un acceso equitativo a todas las formas de transmisión disponibles. Asimismo reserva el 33% del espectro que se vaya poniendo en disponibilidad para el sector privado sin fines de lucro (Hay que recordar que el decreto-ley 22.285 de la dictadura militar subrayaba el carácter comercial de la radiodifusión y se regía por el principio de subsidiariedad estatal). Por otra parte, establece límites precisos a la concentración de medios indicando taxativamente los máximos permitidos a la multiplicidad de licencias y a los tiempos de emisión en red. Esto responde a lógicas relacionadas al ejercicio de libertad de expresión⁴ como una medida necesaria a fin de garantizar la pluralidad de la información que se brinda a la sociedad.

La actual normativa pone de manifiesto la facultad del Estado para regular en materia de radiodifusión,

³ Convención para la Diversidad Cultural promulgada en 2005 en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

⁴ Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de expresión de la CIDH y capítulo IV del informe 2004 de la Relatoría especial.

estableciendo un régimen de multiplicidad de licencias y pisos mínimos de producción local e independiente con el fin de garantizar la pluralidad y diversidad informativa. Por otra parte prevé la incorporación de nuevas tecnologías y servicios favoreciendo la pluralidad y el ingreso de nuevos operadores al conceder licencias en condiciones equitativas y no discriminatorias.

Finalmente hay que destacar que la ley 26.522 responde a los estándares sostenidos por los organismos internacionales de derechos humanos también en lo que estos dictaminan acerca de que los Estados no sólo pueden, sino que deben regular la actividad de los medios de comunicación.

Por último para dar cuenta del eje *atención a grupos en situación de vulnerabilidad* se debe especificar primeramente que la vulnerabilidad es un concepto relacional y social, que depende - primordialmente- de las contradicciones, conflictos sociales y un desigual acceso a los recursos. Que el mismo se aplica a sectores o grupos de la población que por edad, sexo, origen étnico y otras características se encuentran en una condición de riesgo, que les impide acceder a mejores condiciones de bienestar o a protegerse en forma autónoma.

Los grupos en estado de vulnerabilidad que, en su relación con los medios audiovisuales, la ley 26.522 focalizó su atención son: niños, niñas y adolescentes; pueblos originarios; personas con discapacidad auditiva o visual; población de menores recursos y género.

En primera instancia hay que destacar que la nueva normativa pone especial atención en lo que hace a la protección de niños, niñas y adolescentes. En ese sentido pueden destacarse varios aspectos:

a) Si bien la ley no define las características de cada género televisivo, sí lo hace respecto a los programas infantiles con el objeto de establecer el marco de referencia para medidas posteriores

b) Se crea el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la infancia en el ámbito de la Autoridad de aplicación de la ley.

c) Se establecen taxativamente horarios de protección al menor, señalando las penalidades para aquellos que no los respeten.

d) Se prohíbe la participación de niños/as menores de 12 años en los programas que se emiten después de las 22hs, excepto que este grabado, circunstancia que debe ser mencionada

e) Se establece cantidad mínima de producción y transmisión de material audiovisual específico para niños, niñas y adolescentes, señalando las penalidades para aquellos que no los respeten.

f) Se protege a los niños, niñas y adolescentes, sancionando a la publicidad que intente incitar a la compra de productos a través de explotar su inexperiencia y credulidad.

Con respecto a los derechos a la comunicación y a la cultura con identidad de los Pueblos Originarios la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual⁵ ha incorporado al proyecto original múltiples demandas y propuestas provenientes de los propios protagonistas:

a) Con respecto al idioma coloca a los idiomas de los pueblos originarios en un pie de igualdad con respecto al idioma oficial (ver artículo 9)

b) El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual es una instancia plural dentro del Diseño Institucional y cuenta con un representante por los pueblos originarios. En ese mismo sentido, también cuentan los Pueblos Originarios con un representante en el Consejo Honorario de los Medios Públicos.

c) A los Pueblos Originarios se le otorgan autorizaciones para explotar servicios de comunicación audiovisual a demanda y de forma directa de acuerdo con la disponibilidad del espectro, cuando fuera pertinente.

Con respecto a los derechos de las personas con discapacidad: la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual dispone en su artículo 66 que se deben incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtítulo oculto (*closed caption*), lenguaje de señas y audio descripción.

⁵ Todos los derechos previstos en la Ley de SCA se ejercen en los términos y condiciones que establece la Ley 24.071.

Para los sectores de menores recursos la ley establece el Abono Social, por el cual los prestadores de servicios de radiodifusión por suscripción paga deberán disponer de un abono social previa audiencia pública y mediante un proceso de elaboración participativa de normas. Sin embargo, el pack digital del Estado de la Nación con recepción gratuita y que no queda obligado por la ley de SCA, está avanzando favorablemente en el objetivo de garantizar el disfrute de los bienes culturales y el derecho a la comunicación de todos los sectores de la población

En relación a la perspectiva de género incluida en la ley 26.522 podemos señalar: "Promover la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por género u orientación sexual"

Por último, la normativa establece en forma taxativa cuáles son aquellos contenidos que se deben evitar y las sanciones previstas para quienes no los cumplieren. En relación a los grupos en situación de

vulnerabilidad establece que se deben evitar los contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, la religión, el origen social o nacional, la posición económica, la discapacidad, entre otras. Esto corre tanto para los contenidos de la programación como para los contenidos publicitarios.

A modo de sucinto cierre y, sintetizando en extremo, se puede sostener que la acción del Estado es indispensable si lo que se pretende es un modelo de país inclusivo. En materia comunicacional esa acción debe ser puesta al servicio de garantizar el acceso a los medios de difusión asegurando la pluralidad y diversidad informativa. En ese sentido, la ley 26.522 de servicios de comunicación audiovisual constituye una herramienta privilegiada a la hora de pensar un sistema de medios que albergue todas las voces en sintonía con lo que los estándares internacionales en materia de derechos humanos establecen.