



Nota N° 194 /2018

Buenos Aires, 27 de abril de 2018

Senadoras y Senadores integrantes de la Comisión de Sistemas de Medios de Comunicación y Libertad de Expresión

Me dirijo a Ustedes virtud de la autorización dispuesta en el Acta N° 15 de la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, LAS TECNOLOGÍAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACIÓN, de fecha 29 de noviembre de 2016, a fin de acompañar las consideraciones de este organismo en relación con el Proyecto de Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

Como primer punto mencionamos que la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual se expresó en su Resolución N° 21/2016 sobre las múltiples implicancias regresivas del régimen de modificaciones y derogaciones que establecieron los decretos resoluciones que modificaron las Leyes 26.522 y 27.078, en particular, sobre los derechos de las audiencias.

Especialmente alertó sobre la gubernamentalización de los organismos de aplicación, el fomento de la concentración comunicacional, la afectación de los derechos al pluralismo y la diversidad informativa y las consecuencias negativas que implicó la exclusión del servicio de televisión paga de la consideración de servicio de comunicación audiovisual.

Constituye una preocupación central de esta Defensoría cualquier regresión en materia de derecho a la libertad de expresión en sentido amplio, lo que denominamos derecho a la comunicación. Nos referimos a derechos que están reconocidos tanto en la legislación interna, como la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), en tratados

internacionales como la Convención sobre la Preservación y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a las directivas que estos organismos han establecido para la plena vigencia del derecho humano a la comunicación. Ése es el marco donde deben debatirse los cambios de orden tecnológico y cultural que una nueva legislación pretenda regular.

Es muy importante además recordar, tal como lo hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al citar al Estado argentino a una audiencia el 8 de abril de 2016, debido a las reformas a la LSCA, que en esta materia rige el principio de no regresividad, vigente en el orden público normativo internacional, que obliga a no retroceder en la garantía de los derechos una vez que se han adoptado medidas para su debido respeto.

En este sentido, las propuestas elaboradas por la Defensoría del Público en el presente documento se orientan a la ampliación y profundización de los derechos de la ciudadanía en su calidad de audiencia y usuaria de servicios TIC.

La Defensoría del Público asume el compromiso de representar los intereses y defender los derechos de las audiencias en toda instancia participativa que se disponga, por eso hemos intervenido en la convocatoria realizada por la Resolución N° 694-E/2017 del Ministerio de Modernización sobre el proyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes, y lo hacemos también ante esta Comisión.

LA PERSPECTIVA DE DERECHOS, AUSENTE EN EL PROYECTO DE LEY

La comunicación audiovisual a través de cualquier soporte, incluida internet, es un derecho humano. Sabemos que las personas son productoras y receptoras de ideas, informaciones y opiniones, de modo cada vez más activo y participativo. La dimensión colectiva o social de la libertad de expresión tutela el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos,



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.¹ Hoy resulta impensable el ejercicio de buena parte de los derechos por fuera de los medios de comunicación, entendidos en su sentido más amplio. Esto exige el reconocimiento de la necesidad de información y comunicación en términos de derechos que dan sentido y concreción a la ciudadanía contemporánea. Por ello la información no puede ser tratada como una mercancía: el Estado tiene el deber de garantizarla a todas las personas sujetas a su jurisdicción.

Internet ha facilitado exponencialmente el ejercicio de la libertad de expresión en todas sus dimensiones, diversificando y multiplicando los medios de comunicación así como la audiencia - potencialmente global-, aportando inmediatez y ofreciendo condiciones para la innovación y ejercicio de otros derechos fundamentales.²

Ya en el año 2012 Naciones Unidas declaró a Internet como un derecho humano y exhortó a los Estados "a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países". Esta Declaración es referenciada en los considerandos del presente proyecto de ley de Modificación para Leyes N° 26.522 y 27.078.

El reconocimiento de Internet como un derecho se reforzó a partir de entonces y en 2015 se dio a conocer la Carta de los Derechos Humanos y Principios para Internet publicada por Rights & Principles Coalition.³ Este documento postula en su primer artículo: "Toda persona tiene derecho a acceder a Internet. En este derecho se basan todos los demás derechos en esta Carta. El acceso a Internet es cada vez más indispensable para el pleno disfrute de los Derechos Humanos, incluido el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de reunión pacífica y asociación, el derecho a participar

¹ Corte IDH, Casos Kimel Vs. Argentina, Claude Reyes y otros, López Álvarez Vs. Honduras. Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Ivcher Bronstein Vs. Perú, La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile; Opinión Consultiva OC-5/85, entre otros.

² CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 2.

³ Documento elaborado en enero de 2015 en el marco del "Internet Governance Forum de las Naciones Unidas".

en el gobierno de un país, el derecho al trabajo, el derecho al descanso y el ocio y el derecho a la educación. El derecho de acceso a Internet se deriva de su relación integral con todos estos Derechos Humanos. El derecho de acceso a Internet se garantizará para todos y no podrá ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas por la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de los demás y sean coherentes con los demás derechos reconocidos en la presente Carta".⁴ Tras ello, el artículo desarrolla qué aspectos debe incluir el acceso a Internet: a) calidad de servicio; b) libertad de elección del sistema y del software; c) garantizar la inclusión digital; y d) neutralidad e igualdad de la Red.

Como se ve, con dicha afirmación, la ONU comprendió que el acceso a Internet es condición necesaria -aunque no suficiente- para el acceso a otros derechos. En dicho razonamiento, y en continuidad con lo que entonces se denominaba la "sociedad de la información y el conocimiento", se planteó la inseparabilidad del derecho humano al acceso a Internet y la garantía del derecho humano a la libertad de expresión.

Ello fue plasmado a su vez por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe anual de 2013 y su actualización en 2017 donde enfatizó, como parte de los principios rectores de los Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente, que la labor del Estado, el desarrollo de políticas públicas y la actuación de los particulares en el entorno digital deben adecuarse a unos principios orientadores. Estos principios incluyen: el acceso en igualdad de condiciones, el pluralismo, la no discriminación y la privacidad, así como la neutralidad de la red y la gobernanza multisectorial como componentes transversales de estos principios. El principio de acceso universal se refiere a la necesidad de garantizar

⁴ http://internetrightsandprinciples.org/site/wp-content/uploads/2017/03/IRPC_spanish_1stedition_final.pdf



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

la conectividad y el acceso a todas las personas, ubicuo, equitativo, verdaderamente asequible y de calidad adecuada, a la infraestructura de Internet y a los servicios de las TIC, en todo el territorio del Estado.

De este principio se derivan varias consecuencias: el deber de promover, de manera progresiva, el acceso universal no solo a la infraestructura de Internet, sino a la tecnología necesaria para su uso y a la mayor cantidad posible de información disponible en la red; el deber de eliminar las barreras arbitrarias de acceso a la infraestructura, la tecnología y la información en línea; y el deber de adoptar medidas de diferenciación positiva para permitir el goce efectivo de este derecho a personas o comunidades que así lo requieran por sus circunstancias de marginación o discriminación".⁵

En virtud de lo expuesto, y en consonancia con el proceso convergente que se viene produciendo desde hace décadas, y que en el último lustro se ha acelerado vertiginosamente, entre lo que otrora fuera el "campo de la Radiodifusión" y el "campo de las Telecomunicaciones", la articulación entre estos terrenos conlleva una imposibilidad ontológica de referir a uno sin hacerlo simultáneamente al otro. No porque no existan diferencias, sino porque no existe forma de modificar uno sin incidir en el otro. En línea con esta afirmación el mismo proyecto reconoce en sus considerandos que lo que en 2014 era una posibilidad (legítima o no) de considerar por separado formas de usos y/o de prestación de contenidos según la forma de vínculo (físico y/o satelital) se ha vuelto "artificial" (sic). De hecho, el proyecto los denomina "servicios sustitutos", comprendiendo el desarrollo que han tenido como "parte de un mismo mercado relevante de televisión paga". Sin embargo, es llamativo que el proyecto desconozca que no es el dispositivo tecnológico el que iguala la prestación sino que son los usos sociales de los dispositivos los que conducen a dicha

⁵ http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf

igualación. Es decir, aquella "distorsión del mercado" no es una condición inherente a la tecnología sino, en todo caso, a las prácticas sociales que significan a esas tecnologías.

Como ya ha marcado esta Defensoría -y vuelve a advertir en esta presentación-, el abordaje de la convergencia en términos de "mercado" delimita erróneamente el sujeto protegido por el derecho a la comunicación.

En la misma línea se ha expresado la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la que ya en 2013 expresaba la figura de "universalidad de Internet", entendiendo por ella "el acceso universal a Internet, movilidad y TIC" y afirmando que "Para que Internet alcance su potencial histórico, necesita alcanzar una 'universalidad' plenamente desarrollada basada en la solidez y la interdependencia de lo siguiente: (i) la norma de que Internet está basada en los Derechos Humanos (lo que en este documento significa una 'Internet libre'); (ii) la norma de que es 'Abierta'; (iii) la norma que resalta que es 'Accesible para todos'; y (iv), la norma de que se sustenta en la Participación de múltiples partes interesadas".⁶ Cabe aclarar que, al día de hoy UNESCO sigue trabajando sobre indicadores específicos de estos cuatro principios, uno de los cuales es, lógicamente, acceso y accesibilidad.

La concepción de la comunicación como un derecho humano es lo que permite considerar a internet como un derecho humano. Tanto en términos de soporte (el acceso) como espacio de construcción de lo público contemporáneo (el uso, la producción propia, la puesta en circulación, el acceso y la promoción de informaciones y opiniones, entre otras cuestiones) resultan sustanciales en la consideración de las dos dimensiones (solamente separables con fines analíticos) del derecho humano implicado por Internet: derecho universal al acceso y la garantía del cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos en Internet. Los Estándares para una Internet libre, abierta e

⁶ http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/internet_universality_es_01.pdf



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

incluyente (CIDH), la UNESCO y el campo académico e intelectual que trabaja sobre estas temáticas tiene un consenso básico en que no hay posibilidad de construcción de la sociedad actual, tanto en términos comunicacionales como en términos de acceso a los derechos representacionales y el ejercicio de la diversidad, el pluralismo, la libertad de expresión y opinión, sin la garantía de un acceso a la red sobre la cual se representa buena parte de los discursos y figuraciones del mundo contemporáneo.

Por ello, llama la atención que el proyecto que aquí se debate omita las citas precedentes, las cuales resultan estructurantes de aquello que se pretenda legislar en materia de Telecomunicaciones en Argentina. Y ello en al menos dos sentidos: el primero, debido al carácter Constitucional que poseen los tratados regionales e internacionales firmados por nuestro país (art. 75, inc.22 de la CN). El segundo, debido a la centralidad que posee el acceso a Internet y las prácticas sociales que de dicho acceso se derivan como condición indispensable para el desarrollo y realización de la vida de las personas y los colectivos sociales (tal como sostiene el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su concepción del derecho a la comunicación y la libertad de expresión).

En virtud de lo expuesto, la membresía en la sociedad contemporánea y su esfera pública tiene como condición básica -entre otras- el acceso a Internet. Se trata de un derecho constitutivo para la ciudadanía actual, tal como los medios tradicionales lo fueron durante el siglo XX (desde el XIX la prensa gráfica, desde los 20, la radio, desde los 50 la TV y desde fines de siglo XX, el proceso convergente entre radiodifusión y telecomunicaciones). Por ende, toda discusión que se pretenda esbozar en materia de Telecomunicaciones (autónomamente o como parte del proceso de convergencia) debe ser anclada (de hecho y por derecho) en los estándares de libertad de expresión de la CIDH (2013; 2017) y en el Derecho Humano al acceso a Internet reconocido por la ONU.

Por lo expuesto, la Defensoría recomienda que el proyecto sea adecuado para dar cabal cumplimiento a las obligaciones que el Estado argentino asumió en materia de derechos humanos, tanto ante el sistema interamericano como universal, respetando asimismo la jurisprudencia en la materia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

ACCESO IGUALITARIO A LOS SERVICIOS

El Ministro de Modernización al presentar este proyecto habló de incrementar en 2.000.000 el número de conexiones a Internet en nuestro país, sin considerar la posibilidad de una tarifa social para aquellos hogares que por razones económicas se encuentran imposibilitados de pagar un abono a precios de mercado.

Los lineamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos establecen obligaciones para los Estados de adoptar políticas que promuevan una igualdad no meramente formal sino sustantiva. Ello requiere la implementación de acciones que eliminen los obstáculos de hecho que pudieran impedir el goce de derechos.

Es altamente probable que quienes viven en condiciones de marcada vulnerabilidad material se vean impedidos de acceder a los onerosos servicios convergentes, profundizando así su situación de exclusión y desigualdad. El efecto negativo de ello refiere, en línea con lo ya explicitado, no solo a las consecuencias comunicacionales, sino a las limitaciones para el acceso a otros derechos, de los cuales el derecho a la comunicación es condición de posibilidad.

En tal sentido, la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet de 2011 enfatizó que las normas a adoptar deben buscar asegurar que las estructuras de precios sean inclusivas, para no dificultar el acceso; que la conectividad se extienda a todo el territorio, para promover de manera efectiva el acceso de los usuarios rurales y de las comunidades marginales; que las comunidades tengan acceso a centros de tecnologías de la información y comunicación comunitarios y otras opciones de acceso público; y que



los esfuerzos de capacitación y educación sean reforzados, en especial en sectores pobres, rurales y entre la población adulta mayor.⁷

Diversos Estados han implementado mecanismos como el abono o la tarifa social. Un ejemplo de este tipo de medidas puede tomarse de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de México (2014), que prevé un programa de cobertura social incluyendo tanto a servicios de telecomunicaciones como de radiodifusión.

La Defensoría recomienda incorporar el derecho a una tarifa social que garantice el acceso universal a los Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ya que la imposibilidad de acceder a estos servicios por cuestiones económicas, afecta el derecho humano al acceso a internet.

REGULACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

El artículo 94 de la Ley 27.078 estableció los plazos para que los licenciatarios allí previstos pudieran comenzar a prestar servicios de Radiodifusión por Suscripción, y el artículo 5° del Decreto N° 1340 del año 2016 dispuso que a partir del 1 de enero de 2018 se podría iniciar la prestación de Radiodifusión por Suscripción en los tres principales centros urbanos del país, disponiendo que, para el resto del país la fecha de inicio para la prestación del servicio de radiodifusión por suscripción sería determinada por el ENACOM, considerando especialmente aquellas localidades de menos de ochenta mil habitantes donde el servicio referido sea prestado por Cooperativas o Pequeñas y Medianas Empresas.

m2
⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA), y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet. 1 de junio de 2011. Ver además CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 11.

Por su parte, el artículo 10° del presente proyecto dispone que "el PEN establecerá las salvaguardas y plazos de duración que los prestadores referidos en el artículo 94 de la Ley 27.078 deberán cumplir en forma previa al inicio de la prestación de los servicios de Radiodifusión por Suscripción, en aquellas localidades con menos de ochenta mil habitantes al último censo nacional, donde el servicio referido sea prestado únicamente por personas de existencia ideal sin fines de lucro, Pequeñas y Medianas Empresas y Operadores Independientes del servicio Básico Telefónico", mencionando algunas salvaguardas, entre otras posibles: "a) Disponer de oferta mayorista del servicio de Radiodifusión por Suscripción en la localidad de que se trate; b) Disponer de oferta de interconexión y acceso a su red, garantizando la interoperabilidad de las redes, en las condiciones que establezca la reglamentación. Establece a su vez que la Autoridad de Aplicación conformará una Unidad de Información con el objeto de asistir a dichos prestadores.

Ahora bien, en el último párrafo de este artículo finalmente dispone que "a las localidades previstas por el presente artículo, la fecha de inicio para la prestación del Servicio de Radiodifusión por Suscripción, por vínculo Satelital por parte de los licenciarios referidos en el artículo 94 de la Ley 27.078, será el 1° de enero de 2019".

Tal como está redactado, el mencionado artículo parecería decir que dentro de **ocho meses**, los licenciarios del servicio de radiodifusión por suscripción por vínculo satelital podrán ofrecer servicios en todo el país, sin establecer mecanismos que regulen la concentración de estos sectores, en línea con lo establecido con los estándares internacionales.

Cabe destacar en este punto que el sentido universal del derecho a la comunicación exige la adopción de medidas anti monopólicas específicas, que aseguren una libertad de expresión amplia, plural y diversa.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Al respecto, el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, la Convención sobre la Preservación y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO y la Ley 25.750 sobre preservación de bienes y patrimonios culturales, configuran un entramado legal de compromisos nacionales e internacionales que obligan al Estado Argentino a respetar y garantizar el pluralismo informativo y cultural, entendido como dimensión constitutiva del derecho a la comunicación.

El papel regulador del Estado en la promoción de medidas que eviten la concentración es reconocido por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quienes consideran que los mecanismos destinados a la defensa de la competencia resultan inadecuados para tal efecto puesto que sólo tienen en cuenta el enfoque comercial de las comunicaciones, en su relación con las posibles distorsiones del mercado.

En ese sentido, el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que "Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes anti monopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos".⁸ Al interpretar dicho Principio, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH afirmó que el marco del derecho de la competencia en muchas ocasiones puede resultar insuficiente para tales propósitos.⁹

Estos antecedentes fueron analizados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco del caso "Grupo Clarín" de 2013, en cuya sentencia reconoció la particularidad de los bienes jurídicos que deben ser protegidos en la regulación de la comunicación audiovisual y especialmente subrayó la insuficiencia de las normas

⁸ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000).

⁹ Informe Anual del año 2004, Relatoría especial para libertad de Expresión, CIDH. Párrafo 94.

generales de defensa de la competencia para lograr los objetivos de pluralismo y diversidad, en tanto no se trata de regular la faz económica de una actividad comercial cualquiera, sino una que hace a la vigencia de la democracia.

Tal como afirmó el Dr. Petracchi en el mencionado fallo, "las reglas destinadas a regular la defensa de la competencia no resultan suficientes, por cuanto ellas intervienen frente al monopolio o 'posición dominante' únicamente como fenómenos distorsivos del mercado y de la libertad empresaria. En cambio, lo que en el caso se encuentra en juego es fomentar una oferta plural y diversa y, fundamentalmente, evitar una formación homogeneizada de la opinión pública. En otras palabras, cuando la concentración empresarial supera ciertos límites, puede afectar la efectiva libertad de comercio, por dominio del mercado. Pero cuando la concentración se produce en el 'mercado de la información', ella puede restringir la libertad de expresión y el derecho a la información de la sociedad".¹⁰

Por ello, la Defensoría del Público considera que se deberían respetar los estándares de derecho internacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema respecto de la desconcentración y adopción de medidas anti monopólicas, tanto verticales como horizontales, estableciendo límites de mercado.

EFFECTOS SOBRE LOS DERECHOS DEL PÚBLICO DE LA CONSIDERACIÓN COMO TICS DE LA TELEVISIÓN PAGA SATELITAL

El proyecto expresamente considera que la Radiodifusión por suscripción, es considerada un servicio TIC, regulado por la Ley 27.078.

Sobre la cuestión, cabe mencionar que si bien los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio comprenden los servicios TIC, no resultan de aplicación a la comunicación audiovisual. Un análisis cuidadoso de los acuerdos comerciales multilaterales suscriptos por

¹⁰ Voto Juez Dr. Enrique Petracchi, considerando n° 24. CSJN, causa "Grupo Clarín y otros vs. Estado Nacional s/ acción meramente declarativa".



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

Argentina en el ámbito de la OMC evidencia que tanto la Ley 24.425, Anexo 1B y la Ley 25.000, excluyen expresamente a "la distribución por cable o radiodifusión de programas de radio o de televisión".

En lo que refiere a la radiodifusión por suscripción, el proyecto incorpora la televisión satelital dentro de la órbita de la ley 27.078, sin establecer obligaciones de transporte de canales de tv abiertos, de inclusión de contenidos de interés público, de producción propia, de cuotas de producción nacional, de producción cinematográfica y de artes audiovisuales.

La Defensoría considera que el presente proyecto debería incorporar la obligación, para todos los operadores de televisión paga, de transportar todos los canales abiertos, en su zona de cobertura, incluyendo a los de los Pueblos Originarios y los universitarios y señales informativas locales y/o regionales. De lo contrario se produciría una regresión inaceptable en materia de pluralidad, diversidad y federalismo.

Recordamos que en el año 2007 la Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión reconoció que "El Estado debe asegurar medidas para la existencia de una diversidad de medios. Los distintos tipos de medios de comunicación -comerciales, de servicio público, y comunitarios- deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con must-carry rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica".¹¹

La posibilidad de centralizar la programación en las grandes metrópolis, afecta directamente la producción de contenidos e

¹¹ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>

información locales, tiende a la unificación de la línea editorial, y de ese modo afecta la pluralidad informativa.¹²

Las localidades y las identidades emergentes, finalmente, vuelven a ser acalladas, precisamente, mediante la homogeneización discursiva y la concentración geográfica y económica que expresan los propietarios de las posiciones dominantes concentradas de la comunicación. El efecto de ello es, finalmente, la consolidación de un relato uniforme y único y la condena a la subalternidad de todo aquello que emerja como no central, alternativo y/o no rentable.

Resulta relevante recordar que la "Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales" de la UNESCO promueve el respeto de las identidades culturales, la diversidad lingüística, las religiones y los usos y costumbres de los distintos sectores sociales y, en particular, de los grupos minoritarios. Al respecto, dicho instrumento establece que "la diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados".

En virtud de lo expuesto el presente proyecto debería garantizar una política comunicacional que garantice contenidos diversos, plurales, federales, locales, alternativos, emergentes, por supuesto, el acceso de la sociedad de manera gratuita a toda información o eventos de interés relevante.

¹² A modo de ejemplo, podemos mencionar que recientemente radio Metro Mar del Plata (FM 98,9) se deshizo de toda la programación local y retransmite la programación de Radio Metro (95.1) de Buenos Aires, dejando sin trabajo a la mayoría del personal que la emisora tenía en la Ciudad de Mar del Plata. Otras emisoras de radio replican la mayor parte de su programación, en distintos lugares de nuestro país (Ej. FM Radio con Vos 89.9 Mhz y Fm 100, todas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Fuentes:

1) <http://quedigital.com.ar/sociedad/el-fin-de-un-ciclo-metro-vacia-su-repetidora-local/>,
2) <http://www.laizquierdadiario.com/El-fin-de-Metro-Mar-del-Plata>,
3) <http://laopinionmdp.com.ar/golpe-los-medios-locales-cierra-radio-metro/>.



LA PALABRA DE LAS AUDIENCIAS EN RECLAMO DE LA PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN LOCAL, DE LA DIVERSIDAD Y EL PLURALISMO EN TODOS LOS MEDIOS

En esta sección queremos acercarle algunas opiniones que fueron vertidas en las Audiencias Públicas que realiza la Defensoría y en las que ha invitado a expresarse sobre el proceso de modificación legislativa de referido a la comunicación audiovisual.

En la Audiencia realizada para la región "Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires" que tuvo lugar en la Universidad Nacional de Lanús el 29 de septiembre de 2017, se recibieron múltiples presentaciones, de las cuales destacamos las siguientes:

El representante de la Coalición por una Comunicación Democrática expresó que "en el marco de la convergencia de servicios de comunicación, que es uno de los temas de esta Audiencia, la ausencia de límites a la concentración de los mercados audiovisuales y de las telecomunicaciones con fusiones de empresas que detentan posiciones dominantes de mercado, afecta a la competencia, la libertad de elección de las personas y fomenta la manipulación de contenidos."

Por su parte, el Centro de Estudios Legales y Sociales manifestó: "También en la reciente evaluación de la Argentina, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se refirió expresamente a la modificación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y a la Ley Argentina Digital y pidió revisar las modificaciones. En particular, pidió revisar las modificaciones e impedir la concentración de los medios de comunicación de manera que no menoscaben la diversidad de fuentes y opiniones".

En la reciente Audiencia Pública que esta Defensoría convocara en la Provincia de Córdoba el 13 de abril de 2018, fueron numerosas las exposiciones y diversos los sectores desde los cuales se demandó que la legislación debe contemplar y respetar las identidades locales, garantizar la pluralidad y la diversidad, y promover la

producción local. En ese sentido, preocupados por los proyectos y normativas en la materia, quienes expusieron solicitaron que se promuevan y alienten proyectos con arraigo local y vínculo con la comunidad, y enfatizaron la necesidad de que se exijan contenidos y enfoques regionales y locales.

Al mismo tiempo, las audiencias solicitaron allí políticas públicas específicas que promuevan y apoyen el sector de las Pymes de la comunicación. Se señaló al respecto la necesidad de que se establezcan plazos razonables para la readecuación de las redes y la actualización tecnológica requeridas, de modo de garantizar su participación en igualdad de condiciones en el apagón analógico.

También se mencionó el rol fundamental que tienen los servicios de suscripción por vínculo físico y satelital en el acceso a medios audiovisuales y, frente a esto, la necesidad de regular esa actividad de manera que incluya producciones y señales locales.

A continuación, y de manera ilustrativa, se transcriben textuales de algunas de las exposiciones de la mencionada Audiencia Pública:

Daniela Monje, Directora maestría en Comunicación y cultura contemporánea, Universidad Nacional de Córdoba, expresó: "...a partir de 2015 los significados que se vinculan al interés público se han desplazado nuevamente hacia la dimensión mercantil de las comunicaciones. Los argumentos que se enuncian en los considerandos de la gran cantidad de normativa generada en estos últimos dos años refieren de modo persistente al mejoramiento de la competencia o a las necesidades del mercado antes que a los derechos de la ciudadanía...". Por otra parte dijo, "...el acceso a Internet mediante vínculo físico y con niveles de velocidad razonables, es en muchos países un tema prioritario sobre el cual se elaboran políticas de comunicación referidas a acceso. En muchos casos ya se discute un piso de acceso a Internet gratuito, en términos de bien público y común, es decir con características de acceso universal. Sin embargo en nuestro país estos términos se han distorsionado a tal punto que no sólo presenciamos regresiones como la re-mercantilización de las



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

transmisiones televisivas de fútbol o la transferencia al sector de las telecomunicaciones de la televisión de pago, sino que además esto se hace en contextos de creciente concentración de la propiedad, que en el caso argentino han generado a partir de la fusión de Cablevisión Holding con Telecom -aprobada ya por ENACOM- un actor cuyos niveles de concentración sobrepasan hasta los nuevos límites fijados por gobierno nacional a partir de 2015. Esto requerirá un nuevo ajuste a la legislación por cuanto ambas compañías superan en conjunto los límites de espectro móvil permitido". (...) "En este escenario entendemos que no es posible garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la comunicación si no se considera la necesidad de regulaciones asimétricas que atiendan las diferencias constitutivas de un sector ampliado que ya no puede leerse sólo desde la radiodifusión tradicional. En efecto, la disputa se ha desplazado con fuerza hacia el espectro móvil, en virtud de las posibilidades de comunicación y servicios convergentes que hace posible el desarrollo tecnológico disponible...".

Por otra parte, Alina Fernández, proyecto "Espacios controversiales: derechos, políticas y economía de la Comunicación", del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, manifestó, en relación con la situación del sector cooperativo, que "[E]l proceso de convergencia en su dimensión económica y tecnológica supone el desarrollo de innovaciones y una continua inversión de sumas de capital difícil de sostener para estos actores. El marco en que se da este proceso ha estado marcado desde fines de 2015 por una intensa actividad en materia regulatoria, traducida en gran cantidad de medidas que implican la liberalización del mercado audiovisual, haciendo retroceder al Estado en su rol de regulador y favoreciendo a los grandes actores privados. Los decretos iniciales, así como el proyecto de ley corta recientemente presentado definen un escenario caracterizado por la concentración [...] Como expresa el documento de COLSECOR al que hicimos referencia, las cooperativas son sectores que han venido cubriendo un déficit de la

estructuración del sector de las comunicaciones con resultados exitosos tanto en términos de inclusión, cobertura, participación social y servicios de alta calidad pero para permanecer en el mercado requieren de principios de regulación asimétrica que permitan condiciones justas de protección y refuerzo de las economías locales y solidarias. Por todo esto consideramos fundamental el apoyo político y económico del Estado, materializado en regulaciones que permitan la inserción y la sustentabilidad de los actores de la economía social solidaria en el espacio público audiovisual en el marco de la convergencia".

Otra de las intervenciones en la Audiencia Pública, a cargo de Mario Ziaurriz (canal provincial Canal 13 de La Pampa), manifestó que "La provincia de La Pampa tiene una particularidad que es la distribución de la fibra óptica en prácticamente toda la provincia, que es operada por Aguas de Colorado. (es una SAPEM que se constituyó para operar el acueducto que trae agua a la capital provincial y otras localidades y que permite, de esta manera, extender también al red de fibra óptica). Son más o menos 900 km de acueducto, 1800 km de fibra óptica que se ponen a disposición de operadores privados, Pymes que distribuyen Internet y las cooperativas que son un movimiento muy fuerte en la provincia [...]". Luego agregó que "[con las reformas realizadas a la Ley 26.522 a través del decreto 267] sabíamos que era un ataque a la democracia lo que se venía. Y se viene otro, que es justamente la 'ley corta', ésta que se está tratando en el Senado. Y en este sentido, sobre la 'ley corta' de las telecomunicaciones afirmamos que no se puede jugar con la soberanía digital de las provincias, sobre todo aquellas que, como la provincia de La Pampa, y como la provincia de San Luis (muy vecina, muy cercana a nosotros tiene prácticamente cubierta después del tratado de El Caldén, que firmaron La Pampa y San Luis, estamos en condiciones de enlazar por muy poquitos kilómetros estas dos importantes redes). En este sentido, decimos que se debe cuidar y resguardar las autonomías provinciales y municipales para no quedar a expensas del descontrol.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

La condición particular de cada territorio impone un abordaje especial en cada caso. Y es fundamental la participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el proceso, igual que las Pymes y las cooperativas en la discusión de un plan integral. No deben quedar afuera, porque si quedan afuera seguramente van a quebrar. La Pampa tiene un ejemplo en lo que es el tendido de la fibra óptica y no la podemos dejar en manos de operadores foráneos. Nuestro territorio no se puede resignar al manejo de estas redes. Debemos entender a la comunicación como un derecho humano, como algo que no es factible de ser mercancía. Es por esto que no nos resignamos a los avances tecnológicos. Pero, en este sentido, debemos ser muy claros: si se tienen que incorporar nuevos actores, éstos deben llegar con inversiones reales en el marco de convenios claros y que, como se ha expresado, el concepto de convergencia del sector audiovisual no quede subsumido a una visión tecnologicista y desreguladora en desmedro de las protecciones de la diversidad y el pluralismo. Como bien expresa, y seré textual, la Coalición por una Comunicación Democrática: la comunicación es un derecho humanos que incluye todos los soportes y plataformas".

AUTORIDAD DE APLICACIÓN

El proyecto menciona una autoridad de aplicación sin definir cuál sería, en virtud de lo cual no queda claro si ésta sería el Ministerio de Modernización o si la intención del legislador es que esta función la cumpla el ENACOM.

La Defensoría considera que la regulación debe contemplar una Autoridad de Aplicación de la normativa que cumpla con los estándares internacionales sobre libertad de expresión y con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha establecido al respecto: "tampoco se puede asegurar que se cumplan los fines de la ley si el encargado de aplicarla no es un órgano técnico e independiente, protegido contra indebidas interferencias, tanto del gobierno como de otros grupos de presión. La autoridad de aplicación

debe ajustarse estrictamente a los principios establecidos en la Constitución, en los Tratados Internacionales a ella incorporados y en la propia ley. Debe respetar la igualdad de trato, tanto en la adjudicación como en la revocación de licencias, no discriminar sobre la base de opiniones disidentes y garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a información plural".¹³

Recomendamos atender en este punto los debates sobre regulación que se han dado en otras latitudes, para tomar las mejores experiencias. En tal sentido, los de la Unión Europea son una referencia en la materia. En la propuesta de modificación de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, presentada en mayo de 2016, se destaca: "Artículo 30. 1 [...] Los Estados miembros velarán por que estas autoridades sean jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de cualquier otra entidad pública o privada. Esto se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan autoridades reguladoras que supervisen varios sectores distintos. 2. Los Estados miembros velarán porque las autoridades reguladoras nacionales ejerzan sus competencias con imparcialidad y transparencia..."¹⁴.

En función de este marco, la Defensoría considera, que la autoridad de aplicación de cualquier norma que regule la comunicación debe cumplir estrictamente con los requisitos de independencia y la autonomía para preservar su actuación de la indebida interferencia política o de cualquier otra índole, tal como obligan los estándares en la materia.¹⁵ Ese órgano debe constituirse considerando también la

¹³ "Grupo Clarín y otros vs. Estado Nacional s/ acción meramente declarativa", considerando 74.

¹⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, 25 de Mayo de 2016 [En línea...] (Consulta Septiembre de 2016).

¹⁵ Así lo estableció la Declaración conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión: "La regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos". Adoptada en 2007 por el Relator Especial de la ONU sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión de los Medios de Comunicación y la Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información [En línea <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>] (Consulta Septiembre 2016). Del mismo modo, el Informe 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión señala: "...la CIDH y la Relatoría han enfatizado que los organismos reguladores que aplican y fiscalizan la legislación de radiodifusión deberán ser independientes del Estado y de intereses económicos" (#193 y 194)



pluralidad, la participación y la representación de los distintos sectores involucrados. Esta conformación es la que permite la consideración de los múltiples intereses políticos y sociales en el diseño, implementación y control de las políticas públicas que se desarrollen.

Del mismo modo, debe ser democrático, transparente y participativo el proceso de selección de quienes integren la autoridad de aplicación, cuyo mandato no debiera coincidir con el recambio presidencial, al tiempo que las causales y mecanismos de remoción deben establecerse expresamente en la normativa con respeto al debido proceso.¹⁶

Por último, en relación con la actuación del organismo regulador la Defensoría considera que deben establecerse procesos públicos y transparentes de toma de decisiones, rendición de cuentas y fiscalización.¹⁷

Por ello, nuevamente, recomendamos dar cumplimiento a los estándares internacionales y de la Corte Suprema nacional sobre esta materia, garantizando independencia, imparcialidad, transparencia, pluralidad, la participación y la representación sectorial.

LAS CONSIDERACIONES DE LA OCDE MENCIONADAS EN LOS CONSIDERANDOS DEL PROYECTO

Los considerandos del proyecto en cuestión aluden en más de una oportunidad a la ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, y el Artículo 11 del presente Proyecto dice que "La comercialización de señales o programas audiovisuales debe efectuarse

¹⁶ En el mismo sentido, la Propuesta de Modificación de la Directiva 2010/13/UE, antes citada, que en la reforma al artículo 30 establece: "5. El responsable de una autoridad reguladora nacional o los miembros del órgano colegiado que desempeñe dicha función dentro de una autoridad reguladora nacional sólo podrán ser cesados en el caso de que dejen de cumplir las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones, establecidas de antemano en el Derecho nacional. Deberá hacerse pública y justificarse cualquier decisión de cese".

¹⁷ En este sentido, tiene dicho la Relatoría Especial de la CIDH que el organismo regulador "debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial. Sus decisiones deben ser públicas, estar ajustadas a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión" (# 194).

en condiciones transparentes, equitativas y no discriminatorias, de modo tal que se garantice una competencia leal y efectiva entre los distintos licenciatarios de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que los requieran, evitando incurrir en conductas que configuren prácticas restrictivas de la competencia previstas particularmente en los incisos f) e i) del artículo 2° de la Ley N° 25.156". El artículo transcripto parecería referirse a lo ya regulado por el artículo 77 de la Ley 26.522 - Derecho de acceso a los contenidos de interés relevante¹⁸, pero en una nueva versión de comercialización de eventos audiovisuales con parámetros de mercado y no de acceso de las audiencias.

La OCDE en su Estudio sobre Telecomunicaciones y Radiodifusión en México (2017), sobre la situación de la regulación de las telecomunicaciones y radiodifusión en aquel país, se ha explayado profusamente en función de una mayor regulación por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), respecto del cual había realizado una serie de recomendaciones en 2012.¹⁹

Siguiendo las medidas tomadas por el IFT, la OCDE destaca que ello ha implicado la limitación (sic) de que el agente preponderante (es decir quien posee la posición dominante en el mercado) adquiera directa o indirectamente derechos exclusivos para transmitir contenidos audiovisuales relevantes a través de los canales de TV abierta salvo que también establezca el derecho de sub-licenciar estos contenidos a otros concesionarios.

¹⁸ *Derecho de acceso.* Se garantiza el derecho al acceso universal —a través de los servicios de comunicación audiovisual— a los contenidos informativos de interés relevante y de acontecimientos deportivos, de encuentros futbolísticos u otro género o especialidad.

Acontecimientos de interés general. El Poder Ejecutivo nacional adoptará las medidas reglamentarias para que el ejercicio de los derechos exclusivos para la retransmisión o emisión televisiva de determinados acontecimientos de interés general de cualquier naturaleza, como los deportivos, no perjudique el derecho de los ciudadanos a seguir dichos acontecimientos en directo y de manera gratuita, en todo el territorio nacional.

En el cumplimiento de estas previsiones, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual deberá elaborar un listado anual de acontecimientos de interés general para la retransmisión o emisión televisiva, respecto de los cuales el ejercicio de derechos exclusivos deberá ser justo, razonable y no discriminatorio.

Dicho listado será elaborado después de dar audiencia pública a las partes interesadas, con la participación del Defensor del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El listado será elaborado anualmente con una anticipación de al menos seis (6) meses, pudiendo ser revisado por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual en las condiciones que fije la reglamentación.

¹⁹ El informe completo puede consultarse en:

http://www.ift.org.mx/sites/default/files/estudio_de_la_ocde_sobre_telecomunicaciones_y_radiodifusion_en_mexico_2017.pdf



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

El cuestionamiento expresado por la OCDE entonces, refería a que se produjeran formas de propiedad cruzada de los medios que derivaran en una concentración que impidiera o limitara la libertad de expresión y vulnerara así el derecho a la información. Por ende, requería un estudio pormenorizado que impidiera una monopolización de los "eventos relevantes" que mellaran el derecho de las audiencias para su acceso a contenidos, como por ejemplo, el fútbol. Aún contando con el antecedente de México, donde se exige que el dominante ceda espacio para los actores más pequeños para alentar la competencia acorde a los criterios de la OCDE, entendemos que en el proyecto de marras se está proponiendo lo inverso.

Lo relevante del caso radica en que es la misma OCDE la que propende, mediante sus recomendaciones, a mejorar y garantizar el acceso a la pluralidad comunicacional, el derecho de las audiencias y la generación de contenido de interés relevante (como decíamos al inicio, ausentes en la actual redacción del Artículo 11).

El mencionado informe subraya que en materia de "Compartición de infraestructura. El agente preponderante debe poner, de manera no discriminatoria y no exclusiva, su infraestructura de radiodifusión pasiva a disposición de terceros (concesionarios de radiodifusión televisiva) con fines comerciales" (es decir, que quien debe brindar el espacio en la infraestructura es el actor más fuerte) y la "Adquisición de derechos exclusivos. El agente preponderante no puede adquirir derechos de transmisión con carácter exclusivo para cualquier lugar dentro de México, con respecto a un conjunto de contenidos audiovisuales que el IFT determine como relevantes".

102 Sobre este último punto, y en función de verificar el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano como miembro de la OCDE, el informe afirma que "el IFT también modificó las medidas sobre contenido y publicidad para evitar comportamientos discriminatorios. Las principales disposiciones para el sector radiodifusión incorporadas tras el examen bienal de 2017 son (...) Acceso de los concesionarios públicos. Los concesionarios públicos

pueden exigir al agente preponderante el acceso a su infraestructura de la misma manera que los privados. (...) Derechos exclusivos sobre contenidos audiovisuales relevantes. Se amplía el alcance de la medida original al prohibir al agente preponderante adquirir directa o indirectamente derechos exclusivos para transmitir contenidos audiovisuales relevantes a través de los canales de TV abierta, salvo que también se establezca el derecho de sub-licenciar estos contenidos a otros concesionarios".

Al respecto, la OCDE concluye que "si bien es demasiado pronto para evaluar el éxito o fracaso de las disposiciones de preponderancia de 2014 y 2017, existen diversas medidas regulatorias más estrictas a las que se puede recurrir, en caso de no percibir avances en el logro de los objetivos de política pública". Es decir, en función de la protección y defensa del derecho de las audiencias consagradas por la Ley Federal de Telecomunicaciones de 2014, la OCDE considera que es obligación del Estado mexicano profundizar las políticas que propendan a garantizar su efectivo cumplimiento.

EL IMPERATIVO DE PROFUNDIZAR LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS: EL ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PÚBLICO

La normativa vigente incluyó la creación de la Defensoría del Público para la protección de los derechos de las audiencias, comprendidas como sujetos de derecho, como un organismo estatal autónomo de alcance nacional, con dependencia orgánica del Congreso de la Nación.²⁰

En función de la experiencia acumulada, y de lo solicitado por la ciudadanía en las Audiencias Públicas, la Defensoría ratifica la

²⁰ En funcionamiento desde noviembre de 2012 y concebida con una fuerte impronta dialógica, pedagógica y presencia territorial, la Defensoría ha recibido el reconocimiento por su labor en la protección de la ciudadanía en su relación con la radio y la televisión. En 2015, el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión menciona: "La Relatoría Especial resalta el trabajo realizado por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, creada por la Ley 26.522 para que los oyentes y televidentes puedan presentar sus consultas, reclamos y denuncias. En especial destaca el enfoque no punitivo y su trabajo de promoción del derecho a la libertad de expresión vinculado con la necesidad de que los medios respeten los derechos humanos, la dignidad de las personas y tomen especialmente en cuenta la situación de grupos en desventaja. La Defensoría 'vela porque en la radio y la televisión no se promuevan o se inciten tratos discriminatorios, que no se menoscabe la dignidad humana, que no haya violencia simbólica contra las mujeres ni comportamientos perjudiciales para el ambiente o para la salud de las personas y la integridad de niños, niñas y adolescentes'"



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

necesidad de que la regulación amplíe este mecanismo de defensa y promoción de derechos, a todas las instancias en las que se desarrolla la comunicación, para el fortalecimiento de la ampliación de la ciudadanía comunicacional.

Cabe destacar que el fomento de los procesos de convergencia tecnológica sin los debidos mecanismos institucionales que aseguren la representación y defensa de los derechos de la ciudadanía, puede profundizar las condiciones de desigualdad estructural que ya caracterizan las relaciones entre los medios de comunicación y las audiencias/usuarios, afectando particularmente a distintos grupos y sectores sociales en situación de vulnerabilidad.

La complejidad de regular la convergencia comunicacional también supone comprender la heterogeneidad subjetiva individual y colectiva de quienes resultan destinatarios de los servicios audiovisuales, de telecomunicación y electrónicos, que al regularse y unificarse múltiples ámbitos comunicaciones pasan a ser audiencias, usuarios y consumidores. Esta complejidad, correlativa al desafío regulatorio de los distintos mercados de la comunicación, exige todo un sistema garantías y una institucionalidad legal adecuada para difundir, promover y proteger de forma efectiva sus derechos. A su vez, requiere que se tengan en cuenta las condiciones estructurales de desigualdad en las que se encuentran amplios sectores sociales, esto es: las barreras económicas y geográficas que impiden o dificultan el acceso a los servicios de comunicación convergentes.

Se encuentran en juego el derecho a la libertad de expresión, el acceso universal a la información y el derecho a la igualdad en el ámbito de las comunicaciones convergentes y los principales afectados por el incumplimiento de estos derechos son justamente las audiencias y usuarios de los servicios comunicacionales.

Uno de los principales efectos de la aprobación de esta ley -en los términos en los cuales fue enviada al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo- será la profundización de la desigualdad en la relación entre las empresas prestadoras de los servicios y sus

102

audiencias y/o usuarios. Para revertir esa desigualdad es imprescindible establecer garantías legales e institucionales que aseguren la protección de los derechos comunicacionales. Por esta razón, deben contar con herramientas legales para hacer valer sus demandas, controlar y exigir sus derechos.

Así como para el proyecto en cuestión es importante "...la implementación de políticas regulatorias adecuadas para potenciar la capacidad de desarrollo de la industria", es necesario, en la misma medida el desarrollo de políticas de protección y acceso a derechos de audiencias y usuarios comunicacionales. Sin embargo, la propuesta normativa deja este campo librado a las reglas del mercado, la competencia y el juego de la oferta y la demanda, lo cual considera un efecto natural y derivado de la mejora en la calidad del servicio y el abaratamiento de los precios de los servicios.

Para llegar a estas conclusiones el proyecto de ley se sustenta en "estudios sobre políticas y regulación de telecomunicaciones" realizados por la OCDE y asegura que estos son los "máximos estándares normativos" en la materia. A partir de estos estudios señala la importancia de una regulación clara, transparente, no discriminatoria, así como el respeto a la neutralidad tecnológica, para permitir la integración de los servicios de comunicaciones. Sin embargo, los "máximos estándares normativos" no son los informes de la OCDE, sino los tratados internacionales sobre derechos humanos, con jerarquía constitucional en nuestro país.

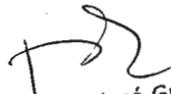
Por este motivo, el proyecto no tiene en cuenta que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado estándares sobre igualdad y no discriminación, participación social, acceso a la justicia y acceso a la información, fundamentales para la formulación de políticas públicas que regulen en distintas plataformas el ejercicio el derecho a la libertad de expresión. Estos estándares sobre derechos humanos, que en nuestro país tienen mandato constitucional y deben ser asegurados en las distintas etapas de la formulación, implementación y monitoreo de las políticas de



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

comunicación, no se materializa a través de mecanismos institucionales concretos en el articulado del proyecto de ley.

Por ellos recomendamos la incorporación de una Defensoría del Público de Comunicaciones Convergentes, como instancia de defensa y protección de derechos en el nuevo escenario comunicacional. El fomento de los procesos de convergencia tecnológica -sin los debidos mecanismos de garantía de los derechos comunicacionales-, puede profundizar las condiciones de desigualdad estructural que ya caracterizan las relaciones entre los medios de comunicación y las audiencias y sus usuarios, afectando particularmente a distintos grupos y sectores sociales en situación de vulnerabilidad, tales como niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores y pueblos originarios, entre otros.


Dra. María José Guembe
Titular
Defensoría del Público Servicios
de Comunicación Audiovisual