RECOMENDACIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS AUDIOVISUALES

Defensoría del Público

RECOMENDACIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS AUDIOVISUALES

Argentina. Defensoria del Público
Recomendaciones sobre derechos humanos, libertad de expresión y medios audiovisuales. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Defensoría del Público, 2016.
376 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-4052-08-7

1. Derechos Humanos. 2. Derecho a la Libertad de Expresión. 3. Medios Audiovisuales. I. Título.
CDD 323

Defensoría del Público

Defensora:
Lic. Cynthia Ottaviano

Coordinador General y Director de Comunicación Institucional:
José Ferrero

Dirección de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos.
Directora: María José Guembe
Subdirectora de Protección de Derechos: María Capurro Robles
Subdirector de Asuntos Jurídicos: Esteban Pablo Lopardo

Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo.
Director: Gerardo Halpern

Dirección de Capacitación y Promoción.
Director: Ernesto Lamas

Dirección de Relaciones con las Audiencias.
Directora: Paula Gueler

Dirección de Administración.
Directora: Celeste Conde

Dirección Legal y Técnica.
Directora: Cecilia Bermudez

Han participado en la elaboración de las Resoluciones tomadas por la Defensora del Público, Lic. Cynthia Ottaviano, que se compilan en esta publicación: Leonel Bazán, Betiana Cáceres, María Capurro Robles, Manuel Carballo, Lucio Decotto, Walter Fernández, Silvana Frederic, María José Guembe, Esteban Lopardo, Graciela Lorenzo, Marcos Ocampo y Yanina Tocchetton por la Dirección de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos. Luciano Beccaría, Gerardo Halpern, Laura Martinetti, Mercedes Moglia y Romina Paolino por la Dirección de Investigación, Análisis y Monitoreo. Algunas de estas Resoluciones han contado también con los aportes de compañeros y compañeras de la Dirección de Capacitación y Promoción de la Defensoría.

PRÓLOGO

La **Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual** se encarga de recibir y canalizar los reclamos, denuncias y consultas de oyentes y televidentes y propicia el adecuado cumplimiento de los derechos reconocidos en la **Ley 26.522**. Tiene alcance nacional y actúa en relación con los organismos públicos que intervienen en la regulación de la comunicación audiovisual o encargados de la gestión de los medios públicos, como con los actores con y sin fines de lucro, las universidades y los pueblos originarios que participan de la comunicación audiovisual.

Al igual que las **Defensorías del Pueblo**, esta **Defensoría** se ubica administrativamente en la órbita del **Congreso Nacional**. Rinde cuentas ante la **Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual** y las **TICS**, que designa a la Defensora o Defensor.

También se emparenta con las **Defensorías del Pueblo** en que se expresa a través de recomendaciones, ya que no tiene capacidad sancionatoria.

Cualquier situación que implique una vulneración de los derechos reconocidos a las personas en su relación con los medios audiovisuales puede ser reclamado ante la **Defensoría**, que cuenta igualmente con capacidad de actuar de oficio.

La **Ley 26.522** incorpora un extenso catálogo de derechos que son obligatorios para los medios audiovisuales: todos los derechos humanos incluidos en los tratados internacionales que integran la **Constitución Nacional**; los derechos reconocidos en la **Ley de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes; en la de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales**; en la **Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad**; en las normas que incorporen pautas para la difusión de temas vinculados con la salud (incluidos alcoholismo y tacaco); en las de protección de la salud en general y de protección ante conductas discriminatorias.[1]

Frente a las denuncias que se reciben, la Defensoría estableció un mecanismo de abordaje fundado en la información, el diálogo y la búsqueda de soluciones que brinden reparaciones para los derechos vulnerados y que potencialmente sirvan para transformar las prácticas que derivan en vulneraciones. Los mecanismos de reparación son siempre propuestos por quienes actuaron en incumplimiento de los derechos, con asesoramiento de la Defensoría y en diálogo con las personas u organizaciones denunciantes.

1 El artículo 71 establece que "Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad..." velarán por dichas normas.

Las **Resoluciones** que este libro compila dan cuenta de una gran variedad y creatividad para la búsqueda de soluciones reparatorias.

Tanto con los organismos públicos como con los actores de gestión privada, comerciales o comunitarios y públicos, la Defensoría estableció canales de diálogo y asesoramiento.

La labor se enriquece con la participación permanente de organizaciones de la sociedad civil y grupos de estudios o investigación que aportan conocimiento; y de quienes trabajan en el ámbito de la comunicación audiovisual, quienes que a través de su experiencia permiten elaborar herramientas para un abordaje adecuado de temáticas complejas que involucran derechos de las personas.

Los temas en los que interviene la Defensoría son muy variados: discriminación, estigmatización, violencia mediática, vulneraciones al derecho al honor o a la intimidad, acceso a contenidos informativos diversos y plurales, derecho de rectificación o respuesta, emisión gratuita de contenidos de interés relevante, accesibilidad para personas con discapacidad y adultos mayores, derechos de la niñes y la adolescencia, reclamos por acceso a licencias o autorizaciones para ejercer el derecho a la comunicación, por acceso a recursos de fomento y promoción para medios sin fines de lucro, entre muchos otros.

Esta compilación pretende, a través de casos concretos, divulgar los derechos previstos en la **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual** en diálogo con los derechos humanos en general y el alcance dado por su principal organismo de interpretación. A su vez, tiene el objetivo de dar a conocer el trabajo de la **Defensoría del Público** frente a violaciones de derechos, y difundir las herramientas puestas en práctica para su efectiva protección.

María Capurro Robles

María José Guembe

ÍNDICE

1 Protección de la niñez y la adolescencia en los medios audiovisuales *9*
1.1 Horario protegido (artículos 68 y 107 LCSA) *10*
• *Publicidad violenta y estigmatizante en señal de televisión infantil - Resolución Nro. 21/2014* *10*
• *Emisión de películas con escenas inapropiadas para el horario - Resolución Nro. 43/2013* *17*
1.2 Derecho a la intimidad, imagen y dignidad (artículos 3 y 71 LSCA) *22*
• *Recomendaciones para abordajes mediáticos sobre niños/as y adolescentes extraviados o que han abandonado su domicilio - Resolución Nro. 159/2015* *22*
• *Vulneración del derecho a la imagen y estigmatización de jóvenes del barrio Zavaleta de la Ciudad de Buenos Aires - Resolución Nro. 5/2014* *42*
• *Cobertura del homicidio de una adolescente - Resolución Nro. 132/2013* *62*
1.3 Derecho a la libertad de expresión y opinión (artículos 1, 2 y 71 LSCA) *79*
• *Estigmatización de un niño por sus opiniones políticas vertidas en televisión Resolución Nro. 29/2015* *79*

2 No discriminación y trato igualitario en los medios audiovisuales *97*
2.1 Trato discriminatorio y violencia simbólica contra las mujeres (artículos 3, 70 y 71 LSCA)..... *98*
• *Cosificación de las mujeres en campaña publicitaria de un banco público Resolución Nro. 2/2014* *98*
2.2 Trato discriminatorio por motivos de identidad de género u orientación sexual (artículos 3, 70 y 71 LSCA) *104*
• *Recomendaciones para medios audiovisuales sobre el tratamiento de las identidades LGTTTBIQ Resolución Nro. 134/2015* *104*
• *Invisibilización de las expresiones de afecto entre personas del mismo sexo en programa televisivo - Resolución Nro. 47/2013* *136*
2.3 Trato discriminatorio hacia los pueblos originarios de la Argentina (artículos 3 y 70 LSCA) *144*
• *Discriminación al Pueblo Mapuche en una radio de la provincia de Neuquén Resolución Nro. 140/2014* *144*
• *Incorporación de las fonéticas de los pueblos originarios en la currícula del Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica ISER - Resolución Nro. 56/2013* *153*

3 Tratamiento de temas de salud en los medios audiovisuales (artículos 70, 71, 121 y 122 LSCA) *159*
• *Recomendaciones para abordajes sobre salud mental - Resolución Nro. 158/2015* *160*
• *Recomendación sobre coberturas de salud y ambiente en medios públicos Resolución Nro. 1/2013* *186*

4 Derechos personalísimos (artículo 3 LSCA) *193*
• *Ejercicio del derecho a réplica en un programa de radio - Resolución Nro. 77/2013* *194*
• *Utilización indebida de imágenes en la cobertura de una señal de noticias Resolución Nro. 13/2013* *199*

5 Incorporación de herramientas de accesibilidad para personas con discapacidad en los medios audiovisuales (artículo 66 LSCA) *203*
• *Creación del Observatorio Social de Accesibilidad en los Medios Audiovisuales Resolución Nro. 33/2014* *204*

6 Reconocimiento legal de emisoras comunitarias (artículo 89 LSCA) *215*
• *Reconocimiento legal a la Radio "La Ranchada" de Córdoba - Resolución Nro. 123/2015* *216*

7 Acceso a contenidos informativos y deportivos de interés relevante (artículos 3 y 77 LSCA) *237*
• *Televisación de la Copa Mundial de Clubes - Resolución Nro. 19/2015* *238*
• *Inclusión de temas de interés de poblaciones rurales y campesinas en los medios públicos Resolución Nro. 41/2013* *246*
• *Denominación del Parque Mary Terán de Weiss - Resolución Nro. 6/2013* *252*

8 Impulso a la plena conformación del Consejo Federal de la Comunicación Audiovisual (artículos 15 y 16 LSCA) *257*
• *Designación del representante de la provincia de San Luis en el COFECA Resolución Nro. 46/2014* *258*

9 Incumplimiento de la obligación de trasporte de señales de televisión (artículo 65 LSCA) *267*
• *Exclusión de la señal Telesur de la grilla de un cableoperador - Resolución Nro. 92/2013* *268*

10 Acceso universal a la Televisión Digital Abierta (TDA) *277*
• *Habilitación de antenas de TDA en la provincia de Córdoba - Resolución Nro. 107/2014* *278*

11 Modificaciones regresivas en materia de derechos y comunicación audiovisual (DNU 13/2015 y 267/2015 y decreto 236/2015) *297*
• *Modificaciones y derogación parcial de la LSCA por decretos presidenciales Resolución Nro. 21/2016* *298*

12 Formulación de políticas públicas para abordaje de problemáticas generales *347*
• *2016 año de lucha contra las discriminaciones y las violencias en los medios audiovisuales - Resolución Nro. 157/2015* *348*
• *2015 año por la inclusión de niñas, niños y adolescentes en los medios de comunicación audiovisual - Resolución Nro. 30/2015* *361*
• *2014 año de lucha contra la violencia mediática hacia las mujeres y la discriminación de género en los medios audiovisuales - Resolución Nro. 02/2014* *367*

1

PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES

1.1 HORARIO PROTEGIDO (ARTS. 68 Y 107 LSCA)

Publicidad violenta y estigmatizante en señal de televisión infantil

RESOLUCIÓN N° 21/2014

Buenos Aires, 31 de marzo de 2014

VISTO la Actuación N° 753/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, la Ley N° 26.061 sobre Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo N° 19 de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que con fecha 20 de noviembre de 2013 se recibió la presentación de DOS (2) personas del público que dio origen a la Actuación citada en el VISTO, en la cual se cuestionaba la publicidad de la aplicación para celulares ''LINE'' para mensajería instantánea, por reforzar patrones culturales de contenido discriminatorio. De acuerdo a la presentación, ese era el caso de la publicidad ''donde un joven es golpeado por manifestarle su afecto a un amigo''. La presentación continuaba: ''Ahora bien, ¿por qué le pega? Podemos deducir que el golpe es la consecuencia de la manifestación de afecto, similar al de una pareja, del joven a su amigo. Por lo cual estaríamos enfrentándonos a una serie de interrogantes sobre esta manera de ver el mundo que la publicidad parece expresar: ¿Un varón no puede expresar su afecto a otro varón? ¿Cuál es el temor de hacerlo que despierta nerviosismo y titubeos? Sea de uno u otro modo… Cuando puede decir y comunicar lo que le pasa, aparece el golpe, la censura. Parece ser una mala decisión decirle a otro varón aquello que siente. Por lo tanto, la publicidad refuerza el imaginario social de una ''masculinidad'' desvinculada de los sentimientos y donde el afecto debe ser reprimido. [...] Es oportuno señalar que esta publicidad es emitida frecuentemente en las señales infantiles de televisión por cable. En una sociedad que busca generar la transformación cultural que acompañe el camino trazado por los avances legislativos no puede leerse ingenuamente el contenido de esta publicidad que, como tantas, dejan al descubierto supuestos violentos, con estereotipos de género que desandan las visiones actuales y superadoras de viejas concepciones, con contenidos a veces homofóbicos que refuerzan surcos estigmatizantes [...]''. En un posterior correo, los firmantes de la presentación

aclararon que la publicidad había sido emitida en las señales NICKELODEON y DISNEY XD.

Que el día 9 de noviembre de 2013 se recibió la Consulta N° 1066/2013, acumulada a la Actuación N° 753/2013, en el cual se expresaba: ''Estoy viendo una publicidad repetidas veces, q es generadora de violencia, una adolescente habla mucho y un emoticón le pega una trompada! Creo q es totalmente ofensiva!!! Es de una empresa de mensajes de texto gratuitos. Creo q no tendrían que dejarla que la pasen''.

Que con posterioridad, el día 6 de diciembre de 2013 se recibió la Consulta N° 1181/2013, acumulada también a la Actuación N° 753/2013: ''En los canales infantiles (DISNEY, DISNEY XD, DISCOVERY KIDS) en horario diurno emiten una violenta publicidad de un programa gratuito para celulares denominado 'LINE' donde se ve a una persona hablando a la cámara hasta que un conejito aparece y le da un puñetazo en el rostro. Me parece sumamente violento y especialmente inapropiado para los niños que miran esas señales en busca de un momento ameno. Espero que no pasen más ese tipo de publicidades y que se controlen los spots publicitarios que se incluyen en las señales infantiles.''

Que mediante nota del día 10 de diciembre de 2013 se solicitaron a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA), los fragmentos de programación que incluyeran la publicidad de la aplicación para celulares ''LINE'' emitida en las señales DISNEY CHANNEL, DISNEY XD y NICKELODEON.

Que la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO efectuó un visionado de la pieza publicitaria teniendo en consideración los reclamos recibidos y produjo un informe que comprende una descripción y un análisis comunicacional y socio-semiótico de la pieza publicitaria en cuestión, la cual ''comienza con el relato a cámara de un joven que expresa: 'Amigo, quiero agradecerte por todo, por estar siempre ahí. No tanto, bueno, con mi novia, que no me pasa eso...Con vos tenemos esa conexión como de pareja, digo, de pareja casada. Digo de pareja casada por los años, ¿entendés? Porque cuando vos me abrazas...'. En ese momento, el relato se ve interrumpido por un fuerte golpe en la cara que el joven recibe por parte de una figura animada [...] Luego del golpe, la figura animada aparece en medio de la pantalla, sonriente y con su pulgar levantado en un gesto de aprobación. A la izquierda de dicha figura puede leerse la leyenda 'Hablá menos', junto a la imagen del joven golpeado, con una expresión de dolor y agarrándose la mejilla. A la derecha, junto a uno de los jóvenes que se encontraba de fondo escribiendo animadamente en su celular –aún bajo una imagen borrosa-, aparece la leyenda 'LINE más'. Mientras tanto, una voz en off propone: 'Expresá mucho más con los miles de stickers de LINE. ¡Bajátelos ya!'''.

Que el análisis toma en cuenta que el eslogan propuesto por la publicidad (''Hablá menos, LINE más'') puede resultar problemático por su lectura en el contexto de una industria cultural mediática que busca homogeneizar las formas expresivas, y por la sensibilidad del público adolescente a un discurso que propone reducir las complejidades y potencialidades de los actos del habla y su decodificación.

Que con respecto a las relaciones afectivas y las representaciones del género masculino en la publicidad analizada, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO interpreta en su informe que ''el relato del joven apunta, efectivamente, a expresar -y justificar titubeante y nerviosamente- el afecto que siente por un amigo varón. Si bien el slogan publicitario dirige la crítica y, por ende, la pretendida justificación del golpe, a lo extenso del relato (de ahí la expresión 'Hablá menos'), es posible advertir que la interrupción violenta se produce sobre un discurso que propone una masculinidad no hegemónica, que se permite –no sin titubeos vergonzantes- la expresión de afecto hacia un amigo. Dichos titubeos, por un lado, ponen en evidencia las dificultades del joven para expresar abiertamente sus sentimientos y, por otro lado, en la construcción discursiva que la pieza plantea, cumplen con la función de ridiculizar dicho atrevimiento. [...] [L] a representación dominante de la masculinidad, que presenta, además, un alto grado de visibilidad mediática, performatiza ciertas conductas esperables/no esperables por parte de los varones. La pieza publicitaria escenifica, en el relato inicial del joven, una conducta no esperable que, en lugar de utilizarse de forma creativa para introducir en el campo publicitario formas novedosas e inclusivas de representación de diversas masculinidades posibles, se presenta como desvío que es inmediatamente condenado a través de una agresión física''.

Que asimismo las conclusiones del informe indican que ''la pieza presenta una serie de aspectos [...] que expresan [...] formas violentas de relación/reacción que, a la vez, proponen de manera taxativa –el golpe es expresión de ello- una forma de comunicación limitada a un deber ser que desestima aquellas manifestaciones que no se condicen con las lógicas heteronormativas que parecieran ser las que debe actuar un varón''.

Que, impulsada por estas consideraciones, la Defensoría del Público consultó la información pública disponible respecto del anunciante y la agencia publicitaria a cargo del desarrollo de la campaña, entrando en contacto con el CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA (CONARP) a fin de intercambiar y ampliar la información recabada. De acuerdo a estas averiguaciones, el anunciante de la aplicación para celulares ''LINE'' es una empresa japonesa sin domicilio en la ARGENTINA, mientras que la agencia J. WALTER THOMPSON (JWT) de BRASIL fue la responsable de la elaboración de la campaña para toda la región, no teniendo intervención en ella la filial argentina de JWT.

Que si bien los actores intervinientes en la elaboración de la publicidad cuestionada no tienen representación dentro del territorio nacional, las señales infantiles que la emitieron fueron contactadas por la Defensoría del Público en el domicilio constituido de conformidad con el Artículo 60 de la Ley 26.522, publicado en el Registro de Señales y Productoras de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL establecido por Decreto N° 904 de fecha 28 de junio de 2010. Mediante Notas N° 49/14, 50/14, 51/14 enviadas respectivamente a BUENA VISTA INTERNATIONAL INC., titular de las señales DISNEY CHANNEL y DISNEY XD; MTV NETWORKS LATIN AMERICA INC., titular de la señal NICKELODEON, y DISCOVERY LATIN AMERICA LLC., titular de DISCOVERY KIDS,

se puso en su conocimiento la existencia de los reclamos por la publicidad emitida.

Que por medio de las mentadas notas se convocó a estas señales a una reunión el día 22 de enero de 2014, en línea con la vocación de diálogo que caracteriza a la Defensoría en la tramitación de las presentaciones del público. Este tipo de encuentros con los actores involucrados ha resultado fructífero en el marco de otras actuaciones de esta Defensoría del Público que han requerido también la disposición y cooperación de los servicios de comunicación audiovisual intervinientes, cuya participación activa es imprescindible para lograr la plena implementación de la Ley 26.522.

Que estas valoraciones son particularmente predicables de las reuniones llevadas a cabo entre la Defensoría del Público y los representantes legales de las señales NICKELODEON, DISNEY CHANNEL y DISNEY XD; y el 10 de marzo del corriente con representantes de DISCOVERY KIDS. En tales oportunidades se reflexionó en conjunto acerca de las inquietudes sustanciales que ponen de manifiesto las presentaciones del público relativas a la situación de violencia y representaciones de masculinidad que la pieza encarna, a la luz de los principios y objetivos que la Ley 26.522 fija para los Servicios de Comunicación Audiovisual. Por su parte, las representantes de las señales DISNEY y NICKELODEON transmitieron a la Defensoría del Público que a raíz de distintas quejas recibidas por el mismo tema, el área correspondiente en las empresas sería exhortado a efectuar un análisis más profundo de las publicidades antes de su emisión. Las representantes sugirieron que sería de utilidad contar con pautas emanadas de los organismos de aplicación de la Ley 26.522 para evitar nuevos casos de conflicto con los derechos por ella establecidos en el transcurso de la labor de los equipos programadores de las señales dirigidas al público infantil.

Que, efectivamente, la Defensoría ha emprendido un trabajo de investigación sobre los estándares de regulación del horario Apto para Todo Público en otros países, en uso de las competencias conferidas por el Artículo 19 incisos g) y h) de la Ley 26.522. Ello, con miras a dar continuidad durante 2014 al debate que iniciara el año anterior con los representantes de licenciatarios de televisión y radio para trabajar conjuntamente en un compromiso renovado y fehaciente con los derechos del público infantil en pos de la planificación de programación y publicidad respetuosas de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y del horario Apto para Todo Público establecido por el Artículo 68 de la Ley 26.522.

Que tal iniciativa se enmarca en el deber asumido internacionalmente por el Estado Argentino en la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, de promover "la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar", teniendo en cuenta el derecho a la libertad de expresión de los niños, niñas y adolescentes (Artículo 17 inc. e). También las Observaciones Generales N° 13 (2011) sobre el Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (CRC/C/GC/13) y la № 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (CRC/C/GC/16) emanadas del COMITÉ DE LOS DERE-

CHOS DEL NIÑO, órgano interpretativo de la Convención, han recomendado la elaboración de lineamientos para los medios de comunicación para la protección contra la violencia y las representaciones que perpetúen la discriminación, en toda la cobertura de los medios.

Que de acuerdo a lo conversado en las reuniones, los representantes de las CUATRO (4) señales citadas confirmaron por escrito que la publicidad de ''LINE'' no se encontraba en exhibición.

Que la Defensoría del Público comunicó lo actuado a las personas del público que efectuaron su presentación ante el organismo, destacando la importancia de su contribución para lograr la participación comprometida de los actores involucrados.

Que en cuanto al plexo normativo aplicable al caso, la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual refuerza la protección especial conferida por nuestro ordenamiento jurídico a niños, niñas y adolescentes.

Que para la publicidad emitida por las señales infantiles, la Ley 26.522 establece una serie de obligaciones y derechos en los Artículos 3, 68, 70, 71 y 81.

Que en este sentido el Artículo 3° de la Ley 26.522 establece entre los objetivos para los servicios de comunicación audiovisual: ''d) [l]a defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos'', atendiendo al rol de los medios de comunicación como ''formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas'' (inciso i). Esta importante función es especialmente relevante en el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, como lo reconoce la CONVENCIÓN SOBRE DERECHOS DEL NIÑO de jerarquía constitucional (Artículo 75 inc. 22 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL) en su Artículo 17, toda vez que ''[l]a infancia es un periodo único de rápido desarrollo físico y psicológico, durante el cual se puede alterar de un modo permanente la salud física, mental y emocional de los niños para bien o para mal'' (cfr. DERECHOS DEL NIÑO Y PRINCIPIOS EMPRESARIALES, documento elaborado por Save the Children, el Pacto Global de la ONU y UNICEF).

Que el Artículo 68 sobre Protección de la Niñez en la Ley 26.522 impone que en el horario desde las 6.00 y hasta las 22.00 horas, la programación, sus avances y la publicidad deberán ser aptos para todo público, ofreciendo el Artículo 70 una pauta general de interpretación, en tanto dispone que la programación de los servicios de comunicación audiovisual no debe promover o incitar ''tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o que menoscaben la dignidad humana o induzcan a comportamientos perjudiciales para el ambiente o para la salud de las personas y la integridad de los niños, niñas o adolescentes''.

Que en idéntico sentido el Artículo 71 refiere que ''[q]uienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto'', entre otras, por la Ley 26.061,

sobre Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes así como de sus normas complementarias y/o modificatorias y de las normas que se dicten para la protección ante conductas discriminatorias". Por su parte, el Artículo 81 especifica en su inciso i) que "[l]os avisos publicitarios no importarán discriminaciones de raza, etnia, género, orientación sexual, ideológicos, socio-económicos o nacionalidad, entre otros; no menoscabarán la dignidad humana, no ofenderán convicciones morales o religiosas, no inducirán a comportamientos perjudiciales para el ambiente o la salud física y moral de los niños, niñas y adolescentes".

Que la preocupación por la violencia a la que está expuesta la niñez a través de los servicios de comunicación audiovisual y su influencia en su desarrollo tiene eco a nivel mundial y ha sido expresada por los organismos internacionales que componen el sistema de derechos humanos establecido bajo los auspicios de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

Que en tal sentido, en el año 2006 fue publicado el "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños de las Naciones Unidas" (doc. A/61/299), en el cual se destaca que "[l]os medios de comunicación en ocasiones presentan como normales situaciones violentas o glorifican la violencia, incluida la violencia contra los niños, en los medios impresos y visuales, incluidos programas de televisión, películas y videojuegos" (párrafo 80).

Que entre las Recomendaciones del Informe, resulta pertinente destacar aquella destinada tanto a los Estados como a la sociedad civil para que "procuren transformar las actitudes que aceptan o consideran normal la violencia contra los niños, incluidos los papeles de género estereotipados y la discriminación [...]" (párrafo 100).

Que también el COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO se ha ocupado de la relación entre violencia en los medios de comunicación y niñez en sus Observaciones Generales N° 13 y № 16, en la cual el comité señaló que "[l]a publicidad y la mercadotecnia también pueden influir poderosamente en la autoestima de los niños". De manera similar, el documento Derechos del Niño y Principios Empresariales referido anteriormente señala en su Principio 6 que existe una responsabilidad empresarial de "utilizar marketing y publicidad que respeten y apoyen los derechos del niño" a través de los medios de difusión y herramientas de comunicación y no refuercen la discriminación. Este compromiso implica "[l]a utilización de marketing que concientice sobre y fomente los derechos del niño, la autoestima positiva, un modo de vida saludable y valores no violentos".

Que si bien pesa sobre los Estados la tarea indelegable de velar por el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito público y privado, se desprende de los instrumentos internacionales citados el reconocimiento indisputado de la necesaria cooperación de los servicios de comunicación audiovisual en el respeto y la promoción de tales derechos, quienes deben asumir "la responsabilidad social que implica la difusión pública de sus mensajes", como señala el Código de Ética y Autorregulación Publicitaria del CONARP en su Artículo 3.

Que en su actividad, es esperable de estos servicios el cumplimiento de un estándar de debida diligencia en materia de derechos humanos, atento a que su actividad se considera de interés público y de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población (Artículo 2, Ley 26.522). Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ''proteger, respetar y remediar'', aprobados por el CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS de las Naciones Unidas en el año 2011 (A/HRC/17/31), ofrecen una guía para comprender los alcances de este deber de debida diligencia. De acuerdo al Principio 17, su cumplimiento implica una ''evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, [y] la actuación al respecto'', y debe ''abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales''. En idéntico sentido la mentada Observación General № 16 (2013) del COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO establece que ''los Estados deben exigir a las empresas que procedan con la diligencia debida en lo que respecta a los derechos del niño. Esto garantizará que las empresas identifiquen, prevengan y mitiguen el impacto de sus operaciones en los derechos del niño, por ejemplo en sus relaciones comerciales y en las operaciones mundiales''.

Que esto resulta particularmente aplicable al caso de la relación comercial entre señales infantiles, registradas en el país y responsables por la programación y publicidad por ellas emitida de conformidad con el Artículo 101 de la Ley 26.522, y un anunciante y agencia de publicidad sin domicilio en el país.

Que si bien esta situación dificulta la interacción con todos los actores intervinientes en la elaboración y emisión de la publicidad cuestionada, esta Defensoría rescata la predisposición de las señales DISCOVERY KIDS, NICKELODEON, DISNEY CHANNEL y DISNEY XD y sus titulares para trabajar en conjunto con este Organismo en el presente caso y a futuro en pos de ajustar sus mecanismos internos para lograr una programación y publicidad en línea con los compromisos normativos que los vinculan al respeto y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Que la decisión de no reprogramar la publicidad y el compromiso asumido de reforzar los controles de calidad sobre las publicidades que serán pautadas en las señales infantiles en cuestión responden al deber que delinean los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos en cuanto a que la responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas, aquí los servicios de comunicación audiovisual, hagan frente a las consecuencias negativas que sus actividades pueden provocar o contribuir a provocar y traten de mitigar esas consecuencias cuando se producen (Principio 13).

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 19 y 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Téngase por concluida la presente Actuación en base a lo expuesto en los Considerandos de la presente Resolución y al cese de la emisión de la publicidad cuestionada en las señales DISCOVERY KIDS, NICKELODEON, DISNEY CHANNEL y DISNEY XD.

ARTÍCULO 2°: Ténganse presente las consideraciones vertidas en esta Resolución para la planificación de las audiencias públicas a realizarse en el año 2014 y para el proceso participativo que la Defensoría del Público ha iniciado para la profundización de los estándares en materia de protección de niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 3°: Remítase copia de la presente Resolución a BUENA VISTA INTERNATIONAL INC., titular de las señales DISNEY CHANNEL y DISNEY XD; MTV NETWORKS LATIN AMERICA INC., titular de la señal NICKELODEON, y DISCOVERY LATIN AMERICA LLC., titular de DISCOVERY KIDS, al CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA, a los presentantes y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

ARTÍCULO 4°: Regístrese, difúndase en el sitio web del Organismo y, oportunamente archívese.

Emisión de películas con escenas inapropiadas para el horario

RESOLUCIÓN N° 43/2013

Buenos Aires, 5 de junio de 2013

VISTO la Actuación N° 21/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 inciso a) de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que el 04 de febrero de 2013 se inició la Actuación citada en el VISTO a raíz de la denuncia recibida el día domingo 3 de febrero de 2013, manifestando que entre las 16 y las 18 horas, Canal 13 emitió la película ''El caso Thomas Crown'' que incluye ''una escena de sexo no adecuada para menores siendo antes del horario de protección al menor y en un día domingo catalogado como día familiar''.

Que a solicitud de la Defensoría, la DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA) remitió copia de la pieza cuestionada lo cual permitió a este Organismo constatar que el día 3 de febrero del corriente, entre las 17:16 y las 17:18 horas —es decir, en el horario apto para todo público—, Canal 13 emitió esa película incluyendo escenas que incluían representaciones explícitas de actos sexuales que integran la trama narrativa de la película y que contienen escenas de desnudez parcial.

Que la cuestión fue puesta en conocimiento de AFSCA mediante Nota enviada el 21 de marzo de 2013, consultando asimismo a ese Organismo si la cuestionada emisión había sido fiscalizada, qué evaluación había producido ese análisis y si se estudiaba la aplicación de sanciones al licenciatario.

Que el 6 de mayo de 2013 la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL remitió sus consideraciones informando, por un lado, que ese Organismo ''mediante la DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN procedió al análisis del contenido de la película en cuestión concluyendo que —en principio— podría encuadrarse en alguna de las conductas tipificadas en la Ley 26.522''. A continuación señala: ''...pongo en vuestro conocimiento que hemos constatado que la película ''El caso Thomas Crown'' según informara el C.A.E.C. [COMISIÓN ASESORA DE EXHIBICIONES CINEMATOGRÁFICAS] perteneciente al I.N.C.A.A. (conforme Resolución INCAA N° 512/03) fue emitida en la versión editada y calificada como A.T.P. (APTA PARA TODO PÚBLICO)''.

Que asimismo informó que ''Siendo el INSTITUTO NACIONAL DE CINE y ARTES AUDIOVISUALES (INCAA) la autoridad competente para calificar las películas cinematográficas en los términos de las leyes 17.741, 23.076 y 24.377 y la Resolución INCAA 896/96 modificada por la Resolución INCAA 512/03 (calificación de películas que se emiten por vía satelital y televisiva), la AFSCA debe remitirse a la información otorgada por el referido Organismo...''

Que la empresa ARTEAR S.A. también fue puesta en conocimiento de la denuncia para que formulara en la Actuación las consideraciones que estimara pertinentes (Nota N° 233/2013 del 10 de abril de 2013).

Que el 15 de mayo del corriente la empresa señaló que: ''...habiendo visualizado el material en cuestión advertimos que en modo alguno el mismo contiene imágenes que no sean compatibles de emitir antes de las 22 horas, sea en día domingo o día de semana, hecho que agrava ni atenúa alguna presunta infracción. Familiares son todos los días''. Señala ARTEAR S.A. que se efectuaron cortes al largometraje original para su emisión en ese horario y que las imágenes emitidas ''...podrán catalogarse de sugestivas o insinuantes, pero de ninguna manera se advierte el ''sexo explícito'' que se adjudica en la nota en respuesta. Es más, la escena de desnudez, que si existe, sólo de la mujer y de espaldas, es tomada a un[a] distancia considerable y es muy corta duración, o sea, poco es lo que se ve y, además, por escasísimas décimas de segundos''. Por estos motivos, la empresa considera la denuncia de ''escasa entidad''.

Que el marco de protección a la niñez que establece la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley N° 26.522) es coherente con los preceptos en materia de derechos de la infancia que surgen de la normativa internacional y nacional. El sistema de horario de protección para la televisión adoptado por la ley argentina —que receptan también otros países— es un elemento central —aunque no el único— para resguardar a los niños y niñas de programas que puedan resultar potencialmente nocivos para su desarrollo en esta etapa de la vida o que requieran asistencia de adultos para su comprensión integral.

Que la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (adoptada por Argentina mediante Ley N° 23.849) reconoce en su Artículo 17 la importante función que desempeñan los medios de comunicación y señala que los Estados "velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes: [...] e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar..."

Que en cumplimiento de este lineamiento el Artículo 68 de la Ley N° 26.522 establece que "los contenidos de la programación [...] a) en el horario desde las 6.00 y hasta las 22.00 horas deberán ser aptos para todo público". La especificación de lo que la ley entiende como "apto para todo público" se desprende del Artículo 107 de la misma ley, que define las sanciones que AFSCA puede imponer en función del incumplimiento de las disposiciones sobre horario de la programación. Puntualmente dispone el Artículo 107: "Dentro de los horarios calificados como apto para todo público serán considerados como falta grave y sancionados con suspensión de publicidad: [...] d) Las representaciones explícitas de actos sexuales que no sean con fines educativos. La desnudez y el lenguaje adulto fuera de contexto".

Que asimismo la ley dispone que la programación de los servicios deberá evitar contenidos que "induzcan a comportamientos perjudiciales para [...] la integridad de los niños, niñas o adolescentes" (Artículo 70) y que "quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por [...] la ley 26.061, sobre protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes así como de sus normas complementarias y/o modificatorias" (Artículo 71).

Que la investigación sumaria que se desarrolló en esta Actuación permitió profundizar sobre las complejidades del sistema de autorización para la emisión de películas en canales abiertos y señales de televisión, que depende de la COMISIÓN ASESORA DE EXHIBICIONES CINEMATOGRÁFICAS (CAEC) del INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES (INCAA).

Que en este sentido, las Resoluciones INCAA N° 869/1996 e INCAA N° 1158/1996 fijan el régimen del Sistema de Autorización de Exhibición y la Resolución INCAA N° 512/2003

incluyó a los canales de Televisión Abierta que antes estaban excluidos del procedimiento.

Que la Resolución INCAA N° 512/2003 dispone la modificación del Artículo 1 de la Resolución N° 869-INCAA/1996 en el siguiente sentido: "Los distribuidores de señales televisivas transportadas mediante sistema satelital destinadas a sistemas de televisión abiertos o por abonados, y los canales de televisión abierta, cuando incluyan en su programación películas no calificadas por el INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES, o editen las ya calificadas, deberán presentar al INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES una nómina de películas de largometraje en la cual se haga constar: a) Nómina de las películas que se emitirán el mes siguiente, b) País de origen de las mismas, c) Calificación, si la hubiere, que según los sistemas vigentes en el país de origen haya recibido cada película, d) Duración originaria, e) Calificación que le asigna a la película de conformidad con las previsiones de los Decretos N° 828/1984 y 3899/1994 y concordantes, y f) Horario estimado de emisión".

Que entonces los emisores tienen la facultad de alterar el producto mediante cortes o ediciones, para modificar las calificaciones originales y adaptarlo para su emisión en horario apto para todo público —tal como hizo Canal 13 con "El caso Thomas Crown", que en su versión completa tenía una calificación del INCAA como apta para mayores de 13 años—.

Que la presentación de esta nómina (que tiene carácter de declaración jurada) debe hacerse en un plazo no menor a VEINTE (20) días corridos previos al comienzo del mes en que se emitirán las películas incluidas en la misma (Artículo 2, Resolución N° 869-INCAA/1996). Dentro de los DIEZ (10) días hábiles de recibida la declaración, el INCAA "podrá seleccionar material fílmico a los fines de controlar si las calificaciones asignadas se ajustan a las previsiones de los Decretos N° 828/84 y 3899/84, a cuyo fin dará intervención a la COMISIÓN ASESORA DE EXHIBICIONES CINEMATOGRÁFICAS para que se expida. Con relación al material no seleccionado, se entenderá que ha mediado conformidad con el contenido de la Declaración Jurada" (Artículo 7, Resolución N° 869-INCAA/1996). De acuerdo con el Artículo 8 de la Resolución N° 869/96, "En caso de que dentro de los 15 días hábiles de recibido el material que se requiera [...] no se formule observación alguna respecto del mismo por parte del INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES, se entenderá que ha mediado conformidad con el contenido de la declaración jurada, lo que implicará autorización a los fines del Artículo 23 de la Ley N° 17.741 modificada por la Ley N° 24.377" —este Artículo dispone que para ser difundidas en medios audiovisuales terrestres o satelitales, distintos a las salas de exhibición, las empresas comercializadoras de películas deben gestionar la autorización correspondiente ante el INCAA—. La nómina de películas que en el marco de este procedimiento se consideran autorizadas para su exhibición en televisión, es remitida a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

Que las resoluciones que establecen el procedimiento descripto fueron adoptadas en el año 1996, en un contexto diferente tanto en relación con el desarrollo de las señales televisivas como respecto del marco normativo vigente en materia de radiodifusión. La

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual supone un cambio de paradigma para la comunicación audiovisual que, enmarcada en la perspectiva de los derechos humanos, concibe a los niños, niñas y adolescentes no como objetos de consumo sino como sujetos de derechos, en consonancia con la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Ley N° 26.061.

Que la creación por ley del CONSEJO ASESOR DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL Y LA INFANCIA (CONACAI) ratifica esta consideración de la infancia y sus derechos en el ámbito de la comunicación (artículo 17, Ley n° 26.522). Este contexto amerita la revisión del procedimiento de autorización para exhibición a fin de que pueda ser viable y efectiva la supervisión del material fílmico que los emisores proponen al INCAA.

Que en virtud de lo expuesto esta Defensoría considera oportuno instar la revisión del procedimiento de autorización para exhibición de películas en canales abiertos y señales a fin de que las emisiones se adecuen a los criterios que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece para la protección de niños, niñas y adolescentes.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE''. CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Propíciese la creación de una mesa de trabajo en la que participen el INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES y la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, así como también los organismos públicos que trabajen en temáticas de infancia y adolescencia, que tenga por objetivo diseñar las pautas para la exhibición de películas, en consonancia con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

ARTÍCULO 2°: Recomiéndase al INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES la definición de un nuevo procedimiento de autorización para la exhibición que se adecue a la nueva normativa vigente.

ARTÍCULO 3°: Remítase copia de la presente Resolución al denunciante, a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y al INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES.

ARTÍCULO 4°: Regístrese, difúndase en el sitio web del Organismo y oportunamente archívese.

1.2 DERECHO A LA INTIMIDAD, IMAGEN Y DIGNIDAD (ARTS. 3 Y 71 LSCA)

Recomendaciones para abordajes mediáticos sobre niños, niñas y adolescentes extraviados o que han abandonado su domicilio

RESOLUCIÓN N° 159/2015

Buenos Aires, 30 de diciembre de 2015

VISTO las Actuaciones N° 237/2014 y N° 297/2014, ambas del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (en adelante Defensoría del Público o simplemente Defensoría), encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de recibir y canalizar las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual, así como formular recomendaciones públicas a las autoridades en materia de radiodifusión y a los titulares, autoridades o profesionales de los medios de comunicación contemplados en esta ley.

Desde su creación la Defensoría ha recibido una serie de consultas y denuncias sobre el tratamiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en los servicios de comunicación audiovisual. Ello motivó que este Organismo se manifieste públicamente a través de recomendaciones dirigidas a licenciatarios y a quienes trabajan en los servicios de comunicación audiovisual, con fundamento en las obligaciones que establece la normativa nacional e internacional en materia de protección integral de la niñez, para promover un abordaje periodístico respetuoso de los derechos de niñas, niños y adolescentes y evitar la mediatización sensacionalista y espectacularizante de las noticias.

De modo particular, la cobertura periodística de los procesos de búsqueda de niños, niñas y adolescentes extraviados o que han abandonado su casa, cuando son tratados por los servicios de comunicación audiovisual, constituye una de las preocupaciones principales de las audiencias y, por ende, de la Defensoría del Público. Ello debido a que se trata de un tema que presenta complejidades con relación al aporte sustancial que puede realizar la cobertura al momento de buscar a niñas, niños y adolescentes, difundiendo y multiplicando esa información en los servicios de comunicación audiovisual y, al mismo tiempo una vez que la persona es encontrada, el escenario de potencial conflicto de derechos cuando la necesidad informativa y la difusión del caso entra en tensión con el interés superior del niño y los derechos a la dignidad, a la privacidad y a la imagen.

En respuesta a este estado de situación, en la presente Resolución se dará cuenta, en primer lugar, de algunos de los reclamos que esta Defensoría ha recibido, analizado y tramitado, referidos al abordaje de situaciones de búsqueda de niñas/os y adolescentes que se han extraviado o han abandonado su domicilio, asimismo se identificarán las tendencias que se repiten en cada caso desde la perspectiva comunicacional.

Luego se analizará la normativa que determina las responsabilidades y obligaciones de los servicios de comunicación audiovisual frente a este tipo de coberturas periodísticas, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes y atendiendo a las particularidades específicas de los sectores sociales más expuestos a las condiciones que origina el abandono voluntario del domicilio y el extravío. Haciendo foco a su vez en el interés superior del niño y sus implicancias en términos de derecho sustantivo, guía interpretativa y mecanismo de armonización de los derechos en conflicto.

Seguidamente, en cumplimiento de sus deberes y facultades institucionales se desarrolla el rol que ocupa la Defensoría del Público en la elaboración de estrategias de reparación, frente a las afectaciones de derechos que pueden generarse a partir de la actividad de los servicios de comunicación audiovisual y, en particular, cuando se abordan fenómenos complejos que pueden impactar en los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Por último, como corolario y con fines prácticos, se formularán recomendaciones destinadas a potenciar la contribución positiva que los servicios de comunicación audiovisual pueden realizar en el contexto de coberturas periodísticas sobre procesos de búsqueda de personas, y, al mismo tiempo, prevenir posibles vulneraciones a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes que pueden ocasionarse en la exposición mediática de estos casos.

1. Los reclamos analizados por la Defensoría[1]

Los casos trabajados por la Defensoría muestran el tipo de abordaje informativo deficiente que recibieron distintos procesos de búsqueda. En general, en los servicios de comunicación audiovisual no siempre se toman los recaudos suficientes y, como consecuencia, pueden ocasionar la revictimización, la espectacularización y la afectación de derechos fundamentales de la niña, niño o adolescente extraviada/o o que abandonó su casa, su entorno familiar y afectivo.

A continuación se expondrán, de manera cronológica teniendo en cuenta el ingreso de los reclamos ante el Organismo, los casos analizados. La presentación se organiza en función del diálogo entre dos perspectivas, por un lado, la mirada comunicacional que se expresa en los informes realizados por la Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo, y, por otro lado, el enfoque de derechos aplicado a las políticas de comunicación que atraviesa toda la Ley N° 26.522, según el análisis realizado

1 El desarrollo de este punto de la Resolución se sustenta en los informes realizados por la Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo de esta Defensoría del Público, en el marco de las siguientes Actuaciones 237/2014; 296/2014; 297/2014; Actuación 3/2015 y Consultas N° 908/2014; 920/2014; 932/2014; 953/2014; 949/2014; 959/2014; 348/2015 y 574/2015.

por la Dirección de Protección de Derechos Y ASUNTOS JURÍDICOS.

Durante TRES (3) años de funcionamiento de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO se recibieron DOCE (12) presentaciones que evidenciaron características similares en cuanto a sus coberturas informativas. Por un lado, en términos comunicacionales, la espectacularización y ficcionalización de los casos, la falta de rigurosidad periodística, la consulta a fuentes predominantemente privadas y, en determinadas coberturas, la sexualización de sus protagonistas. Por otro lado, en términos de derechos, estas coberturas comunicacionales se traducen en diversas afectaciones, tales como el incumplimiento del interés superior del niño, la vulneración a los derechos a la privacidad y a la imagen y, en ciertas coberturas, la violencia mediática.

1.1. Así en el caso de A.R., que inició como una cobertura sobre un proceso de búsqueda y finalizó con su hallazgo (fallecida en un conteiner de basura). Allí se evidenció la vulneración a la privacidad personal y familiar; la afectación al derecho a la imagen de la joven y su núcleo afectivo; el uso prácticamente exclusivo de fuentes privadas, como redes sociales y testimonios de ''vecinos'' y presuntos especialistas –ya que en la mayoría de los casos no se identifica la profesión y el número de matrícula - y, salvo excepciones, no se consulta a organismos públicos especializados ni a agentes judiciales u organizaciones dedicas a la materia.

Tal como la Defensoría ha señalado en la Resolución N° 132 de fecha 27 de diciembre de 2013, en distintas coberturas se verificó la preeminencia de la espectacularización y la ficcionalización en detrimento de la información socialmente relevante, lo cual además desvirtuó el sentido de los pocos casos en los cuales se recurrió a fuentes periodísticas oficiales. Asimismo, en lo que podría encuadrarse en violencia mediática en los términos de la Ley N° 26.485, en algunas coberturas se observó un uso sexualizante de las imágenes de la joven.

1. 2. La Defensoría recibió también reclamos referidos al programa ''Los unos y los otros'' que emite AMÉRICA TV. El ciclo presenta un formato de talk show en el cual se visibilizan diferentes casos con el propósito de reunir a familiares y amigos que, por diversas circunstancias, perdieron el contacto o bien nunca llegaron a conocerse.

Una de las presentaciones recibidas objeta el abordaje de la búsqueda y hallazgo de dos adolescentes.[2] De acuerdo con la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO, el programa abordó ambas etapas en una cobertura que difunde públicamente detalles sobre la sexualidad de los jóvenes y su vida privada en general. Asimismo, se observó que se refirió al ''abandono de domicilio'' como una forma de ''huir'' o ''escapar'' y a sus protagonistas como ''fugitivos'', pese a la complejidad del fenómeno y a las múltiples causa que lo originan.

Por otro lado, una vez que los jóvenes fueron hallados, y tal como pudo dialogarse en su oportunidad con quien fuera conductor del ciclo, tampoco se tuvieron en considera-

2 Programa emitido el 09 de junio de 2014.

ción sus derechos a ser oídos y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Si bien la exposición mediática del caso cumplió su propósito con la ''aparición'' de los chicos, la mediatización posterior, lejos de proponer una cobertura respetuosa de la intimidad y la voluntad de los adolescentes, se focalizó en la espectacularización de un conflicto familiar, sin otro objetivo claro que no se reduzca a ''aleccionar'' a los jóvenes sobre su ''mal comportamiento'' y exponerlos a una sucesión de preguntas sin reparar en si estaban o no preparados para responderlas en un estudio de televisión.

En otras dos emisiones del ciclo que fueron motivo de reclamo referían a la búsqueda de adolescentes mujeres,[3] la Defensoría también señaló la trascendencia de que no se avance en detalles sobre la privacidad de la vida íntima personal y familiar, evitando además la revictimización y la estigmatización.[4]

En el caso de la joven C.C., a quien aun se busca, la Defensoría del Público destacó además la necesidad de que se aborde la posible situación de trata de personas a la que podría estar sometida la joven, de manera responsable y consciente del riesgo que implicaría.

1. 3. En la cobertura del caso de la joven M.R., también iniciada por un proceso de búsqueda que finalizó con el hallazgo de su protagonista asesinada, se incurre de modo reiterado en la asociación entre la condición de joven de la víctima y el consumo de drogas y alcohol, además de que se conjetura sobre su sexualidad.

Así se observó que durante la emisión objetada del programa ''70.20 Hoy'' emitido por Canal 9,[5] se incurre en una caracterización estereotipada y discriminatoria de ciertas prácticas de las adolescentes jóvenes pertenecientes a sectores populares, consideradas como causa del desenlace trágico de la joven. Este abordaje, centrado en la etapa posterior al hallazgo de la víctima, demuestra que los efectos revictimizantes y la inversión de la responsabilidad por lo sucedido se pueden extender mediáticamente una vez finalizado el proceso de búsqueda inicial.

1. 4. Tal como ocurrió con M.R., en el caso de la adolescente L.C., quien también fue hallada muerta luego de una intensa búsqueda, durante la entrevista televisiva a la que refiere el reclamo, se produce inversión de la responsabilidad, es decir, se justifica el feminicidio en supuestas características de la víctima y se desdibuja la responsabilidad del victimario, revictimizando a la protagonista de la noticia a partir de la reproducción de un imaginario social que tiende a culpabilizar a las mujeres víctimas de violencia.[6]

3 Específicamente, las emisiones de los días 7 de julio de 2014 y 23 de septiembre de 2015.

4 Corresponde señalar que en relación al ciclo ''Los unos y los otros'', la Defensoría ha mantenido distintas instancias de diálogo con la licenciataria, con la producción del programa y con quienes estuvieron a cargo de la conducción, tanto para brindar herramientas sobre el abordaje de las búsquedas como para profundizar en el tratamiento responsable de otras problemáticas sociales que surgen en las historias de vida que presenta el programa, como las violencias contra las mujeres y contra los niños, niñas y adolescentes, problemáticas asociadas a la salud mental y el suicidio, entre otras cuestiones.

5 Emisión del día 28 de septiembre de 2014.

6 Corresponde a la emisión del día 4 de enero 2015.

En este sentido, una vez finalizada la búsqueda en razón de que fue hallado el cuerpo de la adolescente sin vida, y a raíz de una denuncia recibida, LA DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO pudo observar que se incurría en un tratamiento sustentado en un sentido común, particularmente impregnado de violencia simbólica hacia las mujeres, y en particular hacia las adolecentes mujeres, que produjo la revictimización de la adolescente. Ello se expresaba en las preguntas que se formulaban al indagar en el caso: ''¿era una chica seductora?'', ''¿qué clase de mujercita era?'', o la afirmación de que las ''características físicas'' de la joven ''pueden motivar el apetito de cualquier varón''.

1. 5. La cobertura del caso de M.H. —que comenzó con la difusión de la búsqueda y continuó luego de su hallazgo con el foco en el presunto abuso del que fuera víctima—, fue analizada de manera interdisciplinaria a raíz de un reclamo que refirió a las emisiones de AMÉRICA TV, Canal 9, Canal 26 y C5N.[7] Cabe señalar que las coberturas dieron cuenta de elementos valiosos y virtuosos que fueron comunicados oportunamente a los canales y señales monitoreados a partir de la denuncia. En este sentido, resultó destacable que, a diferencia de las coberturas mencionadas hasta aquí, en el caso de M.H., el informe que realiza la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO destaca que: ''...no se ahondó en la cuestión de la violación ni en sus detalles; no se realizó una representación sexualizante de la víctima; se visibilizó su rostro durante el período de búsqueda pero una vez resuelto su paradero se blurearon las fotografías y no se hizo ninguna interpretación (...) que abonaran una erotización de la preadolescente. Asimismo, hubo intentos por reponer el marco legal del caso de abuso y de las consideraciones de la ley sobre esa edad específica''.

No obstante ello, el análisis llevado a cabo también permitió identificar un conjunto de elementos observables, sobre todo en relación con la elaboración de un discurso generador de intrigas sobre distintos aspectos vinculados a la historia íntima de la víctima (el supuesto origen adoptivo, una posible crisis emocional y/o angustia, los vínculos relacionales preexistentes con el victimario, una posible pelea con su padre, ciertos rasgos asignados a la personalidad adolescente), aun cuando estos aspectos no fueran señalados como signos relevantes por la investigación judicial en curso.

1.6. La cobertura del caso de L.G. -que también comenzó con la difusión mediática de la búsqueda y continuó tras el hallazgo de la joven luego de su presunto suicidio- tuvo nuevamente instantes que condensaron algunos de los problemas que se fueron analizando hasta este momento. En función de los reclamos recibidos se examinaron emisiones de las señales de noticias C5N y TN,[8] respecto de las cuales la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO consideró que:

a) Se indagó en la sexualidad de la adolescente, se afectó la intimidad familiar y de su núcleo afectivo;

7 Se trata de las emisiones del día 24 y 25 de julio de 2014 de Canal 9; del día 26 de julio de 2014 de Canal 26; del día 25 de julio del Canal America; del día 26 de julio de 2014 del Canal C5N.

8 Emisión de 6 de junio de 2015

b) Se difundieron imágenes de la joven tomadas de las redes sociales, cuando ya no tenían el objetivo de contribuir informativamente al proceso de búsqueda;

c) Se abordó el caso en un contexto general de ficcionalización anclada en los morboso y truculento del desenlace trágico del suicidio de la joven, que no sólo resulta inconveniente porque supone daño hacia la familia de la víctima sino también para las potenciales audiencias de niñas, niños y adolescentes en horario apto para todo público;

d) Finalmente, se produjo una revictimización de L.G. a partir de la visualización permanente de sus fotografías, que además de difundir aspectos de la intimidad de la adolescente y su familia, pudo resultar perjudicial para los públicos en situación de vulnerabilidad, afectados por un abordaje poco responsable sobre suicidios.

1.7. Por último, también fue objeto de reclamo la cobertura de un magazine emitido por un canal de televisión abierta sobre el caso de la adolescente C.F., que comenzó por un proceso de búsqueda y luego continuó con la difusión de las circunstancias de su hallazgo. El abordaje analizado se caracterizó por la focalización en supuestos hechos de violencia intrafamiliar, por la identificación directa e indirectamente a la adolescente y la difusión de sus imágenes en primer plano sin blurear. Todo ello pese a que la cobertura inicial ya había cumplido el fin social de contribuir al hallazgo, en tanto la emisión del programa se produce luego de este acontecimiento.[9]

Por lo tanto, la exposición mediática de C.F., desplegó una serie de conjeturas e hipótesis, a modo de ocurrencias y opiniones, que revictimizaron a la joven. Es decir, que la tendencia permanente a exponer, visual y discursivamente a la adolescente desatiende la preservación del interés superior de la adolescente involucrada. Así, la mediatización del caso, socialmente relevante durante la desaparición de la adolescente, adquiere, una vez que se concreta su localización, un tinte espectacular que focaliza en especulaciones sobre posibles aspectos violentos y conflictos relacionados con la adolescente.

2. Las tendencias identificadas en los casos analizados.

El análisis de los casos reseñados en este apartado, permitió a la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO identificar las siguientes características coincidentes en las coberturas mediáticas de los procesos de búsqueda de niñas, niños y adolescentes que se han extraviado o han abandonado su domicilio:

a. Suelen priorizar una mirada espectacularizante de los casos, por sobre la provisión de información socialmente relevante que contribuya a la resolución.

b. Es frecuente que se ponderen las fuentes privadas (familiares, amigos, vecinos), en detrimento de la recurrencia a fuentes especialistas y a los organismos públicos específicos en la materia.

9 A esto hay que añadir, que esta tendencia a lesionar el derecho a la vida privada, la intimidad y el respeto por la propia imagen se prolongó, también, en las referencias a la hermana de C. F., una adolescente de 15 años sobre quien no sólo se informan datos sobre su estado psicológico (sin respaldo fáctico alguno), sino que también se difunde la dirección exacta del lugar donde la misma estaría alojada y en tratamiento.

c. El privilegio de fuentes privadas redunda, en ocasiones, en la vulneración de la intimidad de las víctimas, resultando frecuente la indagación, por parte de los/as comunicadores/as, en aspectos referidos su vida privada.

d. A partir de la indagación en la intimidad, se suelen desplegar supuestos y conjeturas que incurren en la revictimización de quienes se han extraviado o han abandonado su hogar, al plantear que determinadas prácticas, conductas, formas de vestir, identidades genéricas u orientaciones sexuales se encuentran en relación directa con los desenlaces trágicos de las víctimas.

e. Se desdibuja, entonces, la condición de víctimas de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en esta situación y se promueve una interpretación inversa, que los culpabiliza por lo sucedido.

f. Si bien la difusión de la imagen puede contribuir a la identificación durante el proceso de búsqueda, los análisis referidos con anterioridad permiten señalar que, con frecuencia, la exhibición de fotografías privadas suele extenderse una vez concluido el proceso. Tal tendencia puede derivar en la espectacularización de lo sucedido, a la vez que sobreexpone la privacidad de las víctimas y sus allegados.

g. En el caso particular de niñas y adolescentes mujeres, las imágenes suelen ser difundidas desde un sentido sexualizante que redunda en un abordaje sumamente lesivo de los derechos de las víctimas.

Estas tendencias evidencian la necesidad de profundizar la tarea pedagógica de la Defensoría, con la convicción de que resulta imprescindible que los servicios de comunicación audiovisual reflexionen sobre los modos en que acercan a las audiencias estos casos en sus distintos momentos y procuren ser rigurosos, extremando los cuidados cuando estén involucrados los derechos de niños, niñas y adolescentes.

3. Análisis de los derechos involucrados en las coberturas periodísticas sobre procesos de búsqueda de niñas, niños y adolescentes

3.1. Las implicancias y alcance del interés superior del niño

La Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante la Convención) en su Artículo 3° establece que: ''...todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, (...) una consideración primordial a la que se atenderá será el interés superior del niño''.

El COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO en su Observación General N° 14, al referirse a las instituciones públicas o privadas de bienestar social – punto IV, A, 2, a)- sostiene que ''Estos términos no deberían ser interpretados de modo restrictivo ni limitarse a las instituciones sociales stricto sensu, sino entenderse como todas las instituciones cuya labor y decisiones repercuten en los niños y la efectividad de sus derechos ''.

Asimismo considera que las ''instituciones privadas de bienestar social incluyen a las organizaciones del sector privado (con o sin ánimo de lucro) que intervienen en la pres-

tación de servicios esenciales para que los niños disfruten de sus derechos y que actúan como alternativa a los servicios públicos, en nombre de ellos, o junto con ellos''.

Por su parte, a nivel local, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes define en su Artículo 3 al interés superior de la niña, niño y adolescentes como ''la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos por esta ley'' e implica el respeto a ''a) Su condición de sujeto de derecho; b) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta; c) el respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural'' y ''d) su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales''.

De manera particular, en materia de protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia, la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual en su Artículo 71 dispone que quienes produzcan, distribuyan emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N° 26.061, sobre protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En definitiva, el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención, la Ley N° 26.061, la Ley N° 26.522 y el desarrollo integral del niño, tanto físico, mental, espiritual, moral, psicológico como social.

En relación a ello, en la ya referida Observación General N° 14 -punto I, A, 5- del COMITE DE LOS DERECHOS DEL NIÑO se determina ''que la plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana''.

Sin perjuicio de que la garantía última de su protección radica en el Estado, también los actores no estatales como los servicios de comunicación audiovisual tienen el deber de proteger el interés superior del niño, en tanto constituye uno de los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño, un derecho sustantivo en sí mismo y un mecanismo de interpretación fundamental para equilibrar los derechos del niño involucrados, de acuerdo a la normativa local e internacional vigente (COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observación General N° 14). Además, la propia reglamentación del Artículo 22 de la Ley N° 26.061 —que se profundiza más adelante— ordena tomar este criterio como rector al momento de decidir exponer, difundir y/o divulgar información que permita identificar a niños/as u adolescentes cuando pudieran lesionarse su dignidad o reputación o que constituirse injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar.

En lo pertinente, en el marco de coberturas periodísticas de los casos que analizamos en esta Resolución, la evaluación operativa del interés superior requiere indagar los contextos específicos en los cuales se aplica, en particular, si el análisis se vincula a un niño deter-

minado o a un grupo de niños que se encuentra bajo cierto tipo y grado de vulnerabilidad concreta, ya que impacta en las características de protección y cuidado que requiere cada situación, tanto por parte del Estado como por parte de los servicios de comunicación audiovisual, que tienen un rol relevante por el interés social de la actividad que desarrollan y por el potencial de contribuir de modo positivo en los procesos de búsqueda.

Se trata, entonces, de analizar cómo es el diálogo entre el derecho humano a la comunicación, la difusión mediática de los casos y los derechos de niños, niñas y adolescentes en juego, para luego, avanzar en el contexto específico de vulnerabilidad en el que se producen los abandonos de domicilio, a fin de elaborar directrices sobre prácticas diligentes en la cobertura periodística, sustentada en los deberes y obligaciones de los servicios de comunicación audiovisual en estos casos.

3.2 El derecho a la privacidad, los derechos personalísimos y el derecho a la dignidad

La incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional reforzó la protección del derecho a la vida privada. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su Artículo 11, inciso 2, que: ''Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de sus familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a sus honra o reputación'' y el inciso 3 del mismo artículo reafirma que ''Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques''.

En el ámbito interno, la privacidad, que incluye el derecho a la intimidad, es un principio fundamental reconocido en el Artículo 19 de la Constitución Nacional que establece: ''Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados...''.

La interpretación doctrinaria de esta norma constitucional señala que la intimidad, derivada de la privacidad como principio de no interferencia, ''ampara el derecho a ser dejado a solas, a velar y excluir de las miradas de terceros la interioridad, los pensamientos, el núcleo central de la personalidad. No se trata de impedir que el Estado reprima conductas o las imponga, sino de preservar del conocimiento ajeno —público, sea estatal o no— aquellos derechos, de resguardar el derecho al secreto y al silencio de las personas''. (GELLI, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada, La Ley: Buenos Aires, 2013, Tomo 1, p. 333).

En el marco de la comunicación audiovisual, la Ley N° 26.522 en su Artículo 3° expresamente dispone que ''los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones'' deben tener los siguientes objetivos: ''... c) la difusión de las garantías y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional; d) la defensa de la persona humana y el respeto de los derechos personalísimos; [...]; h) la actuación de los medios de comunicación en base a principios éticos.''

Del Artículo 3 se desprende que los servicios de comunicación audiovisual deben respetar

los derechos a la honra, la intimidad, la dignidad y la imagen; y que deben adoptar medidas de autorregulación guiando su actividad por principios y pautas éticas, en función de la responsabilidad social que conlleva el transcendente rol que cumplen en una sociedad democrática, con plena vigencia del derecho a la información y la libertad de expresión.

Asimismo, la Ley N° 26.061 establece en su Artículo 22 sobre el derecho a la dignidad, que: ''Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen. Se prohíbe exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de esta ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en contra de su voluntad y la de sus padres, representantes legales o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar''.

Su Decreto Reglamentario N° 415 de fecha 17 de abril de 2006 dispone en su Artículo 22 que: ''Los datos e informaciones a que refiere el párrafo segundo del artículo 22 comprenden los de su grupo familiar, su vivienda, su escuela, su apodo o sobrenombre y todo otro que permitiera identificarlo directa o indirectamente. En aquellos casos en los cuales la exposición, difusión y/o divulgación a la que se refiere el artículo objeto de reglamentación resulte manifiestamente contraria al interés superior del niño, no podrán desarrollarse aunque medie el consentimiento de los sujetos de la ley y sus representantes legales. A tal efecto deberá tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 3º inciso d) de la Ley № 26.061''.

Por su parte, es importante tener en cuenta que el Código Civil y Comercial de la Nación, que ha entrado en vigencia el pasado 1° de agosto de 2015, incorpora un capítulo específico que materializa el objetivo de los servicios de comunicación audiovisual de respetar los derechos personalísimos, ya que en su Artículo 51 establece la ''Inviolabilidad de la persona humana'', y dispone que: ''La persona humana es inviolable y en cualquier circunstancia tiene derecho al reconocimiento y respeto de su dignidad''. Asimismo, su Artículo 52 establece las posibles ''afectaciones a la dignidad'', al disponer que: ''La persona humana lesionada en su intimidad personal o familiar, honra o reputación, imagen o identidad, o que de cualquier modo resulte menoscabada en su dignidad personal, puede reclamar la prevención y reparación de los daños sufridos...''.

En lo que interesa a esta Resolución, el Artículo 53 del Código Civil y Comercial de la Nación establece que para captar o reproducir la imagen o la voz de una persona, de cualquier modo que se haga, es necesario su consentimiento, excepto en los siguientes casos: a) que la persona participe en actos públicos; b) que exista un interés científico, cultural o educacional prioritario, y tomen las precauciones suficientes para evitar un daño innecesario; c) que se trate del ejercicio regular del derecho de informar sobre acontecimientos de interés general. En relación al consentimiento para disponer de los derechos personalísimos, el Artículo 55 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación establece que sólo es admitido cuando no es contrario a la ley, la moral o las buenas costumbres y aclara que no se presume, es de interpretación restrictiva y libremente revocable.

Este cuerpo de legislación nacional e internacional, por un lado configura el escenario en el cual deben actuar la Defensoría del Público y los servicios de comunicación audiovisual en las coberturas periodísticas sobre procesos de búsqueda de niñas, niños y adolescentes, y, por otro lado, representa la guía insoslayable para superar el desafío de armonizar el aporte informativo que produce la difusión de estos casos con el deber de los servicios de comunicación audiovisual de proteger integralmente los derechos de niñas, niños y adolescentes, particularmente los derechos a la privacidad y a la imagen, tanto del niño que protagoniza la noticia, como su grupo familiar y su ámbito de pertenencia.

En este contexto, la clave interpretativa que permite la evaluación de armonización de los derechos es la atención primordial al interés superior del niño, antes, durante y después del proceso de búsqueda, junto con el carácter de socialmente relevante de la información brindada y la atención a la situación de vulnerabilidad social del grupo de niños afectados, entendidos como directrices dinámicas a tener en cuenta, incluso cuando se cuenta con el consentimiento de los padres, familiares o responsables del niño, niña o adolescente.

En este sentido, la aplicación del interés superior del niño a una situación específica permite equilibrar la relación entre el interés de la familia en encontrar a su hija o hijo y el derecho a la privacidad y a la imagen. Así el rol que puede cumplir el medio de comunicación audiovisual y la situación que ameritó su intervención no es la misma durante el proceso de búsqueda que una vez hallado el niño, niña o adolescente.

Por un lado, respecto del derecho a la privacidad y en función del interés superior del niño que debe preservar el servicio de comunicación audiovisual, la difusión de imágenes familiares, del domicilio, escuela, círculo de amistades o entorno en general, no necesariamente aportan elementos relevantes para lograr el hallazgo. Por ello, centrar las coberturas en la información socialmente relevante permite eludir la difusión de otro tipo de información que no contribuye de modo positivo al proceso de búsqueda que impulsan las autoridades competentes y que puede configurar una ''intromisión arbitraria en la vida ajena'' o ejercicio irregular de la actividad de informar, en cuyo caso se podría incurrir en responsabilidad civil.

De modo diferente, de acuerdo con los y las especialistas consultadas/dos, se debe evaluar aquella información que significa una cooperación con la actividad impulsada por las autoridades públicas competentes, como por ejemplo la difusión de la línea telefónica del REGISTRO NACIONAL DE MENORES EXTRAVIADOS, o la posibilidad de enmarcar el hecho en la problemática general del abandono voluntario y el extravío de niñas, niños y adolescentes, a fin de brindar un servicio a la sociedad y prevenir la ocurrencia de casos similares.

Por otro lado, en materia de derecho a la imagen, la difusión de una fotografía requiere como regla el consentimiento expreso del titular del derecho bajo interpretación restrictiva. Por lo cual, el alcance del consentimiento en estos casos tiene un objetivo especifico y un término temporal que, al igual que el resto de los derechos personalísimos,

puede ser revocado en cualquier momento por la familia y no se encuentra disponible para el licenciatario. La difusión de la imagen de niñas, niños o adolescentes en estos casos tiene un sentido específico para el cual fue autorizada, por lo tanto, una vez que la persona fue hallada la situación cambió y ya no cumple el mismo objetivo para el cual fue otorgado, sino que por el contrario, puede vulnerar sus derechos personalísimos.

3. 3. La situación de vulnerabilidad social

Es importante que los servicios de comunicación audiovisual tengan en cuenta el contexto y las principales causas que producen los extravíos y/o abandonos del domicilio y quiénes son los sectores sociales principalmente afectados, para potencializar los efectos positivos de su abordaje mediático a la búsqueda. De lo contrario, una de las posibles consecuencias negativas es que la intencionalidad de contribuir desde el servicio de comunicación audiovisual a la búsqueda puede traer aparejada la vulneración de derechos de las personas involucradas o el agravamiento de las condiciones que originaron el extravío o abandono voluntario.

Los informes anuales de gestión del REGISTRO NACIONAL DE MENORES EXTRAVIADOS del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN (en adelante el Registro), demuestran por un lado que la mayor cantidad de casos contemplan la presunta voluntad del niño o adolescente de sustraerse de su domicilio o residencia y, por otro lado, que se producen en contextos de violencia familiar y violencia de género principalmente, así como diferentes tipos de vulnerabilidades, como el maltrato infantil intrafamiliar, ya sea maltrato físico, emocional, abandono físico y emocional, abuso sexual o exposición de los niños, niñas y adolescentes como testigos de violencia de género.[10]

Asimismo, del entrecruzamiento de las distribuciones de sexo y edad de niñas, niños y adolescentes, los informes del mencionado Registro concluyen que un patrón ratificado anualmente, con ligeras variaciones al aumento, durante los años 2012, 2013 y 2014 es que el mayor porcentaje en ambos sexos se concentra en la franja etaria de DOCE (12) a DIECISIETE (17) años de edad[11]. A su vez, la cantidad de mujeres representa aproximadamente el SETENTA POR CIENTO (70 %) de esta franja etaria, superando ampliamente a la cantidad de varones. Ello permite afirmar al Registro que se: ''asiste principalmente a un proceso de feminización del fenómeno (circunstancia que se repite todos los años)''[12].

10 En relación al abandono voluntario como la causa que mayores casos contempla, ver página 132 del Informe del REGISTRO del año 2012, página 89 del Informe del año 2013, página 41 del Informe del año 2014. Respecto de los contextos de violencias en las que se producen los casos, ver página 140 del Informe del REGISTRO del año 2012, página 99 del Informe del año 2013 y página 155 del Informe del año 2014.

11 Así en el Informe de Gestión del REGISTRO del año 2012 de los 3.584 casos ingresados el 78% corresponde a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en la franja etaria de 12 a 17 años (página 130). El Informe de Gestión del REGISTRO del año 2013, de los 4.402 de los casos el 79% corresponde a niñas, niños y adolescente que se encuentran en la franja etaria de 12 a 17 años de edad (página 86). Finalmente, el Informe de Gestión del REGISTRO del año 2014, de los 4.953 de los casos ingresados, el 81,9% corresponde a niñas, niños y adolescentes en la franja etaria de 12 a 17 años de edad (páginas 38 y 39).

12 De acuerdo al Informe del REGISTRO del año 2012, la ''cantidad de mujeres ( ) representa el 70% de esta franja etaria'' y ''supera a la de varones'', página 130. El informe del año 2013 concluye que la ''cantidad de mujeres ( ) representa el 69%

En consecuencia, los medios de comunicación audiovisual deben extremar los recaudos preventivos, en atención al contexto especifico de los casos de abandono voluntario del domicilio, en el que los niños, niñas y adolescentes entre DOCE (12) a DIECISIETE (17) años de edad constituyen el grupo bajo de mayor vulnerabilidad y, específicamente, las niñas y adolescentes mujeres representan un subgrupo expuesto aun a mayores grados de vulnerabilidad por su condición de género.

4. La responsabilidad de los servicios de comunicación audiovisual

La Ley 26.522 reconoce a la comunicación como una actividad de interés público y un derecho humano fundamental, que los servicios de comunicación audiovisual deben ejercer con responsabilidad social y en el marco del respeto del Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados incorporados en la Constitución Nacional (Ley 26.522, artículos 2° y 3°).

Es decir, que de acuerdo a la Dirección de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos, las obligaciones de resguardo de los derechos humanos tienen un efecto horizontal[13], por lo tanto, rigen también las relaciones entre particulares y, al referirnos a los servicios de comunicación audiovisual como particulares, la Ley 26.522 califica sus obligaciones al considerar la actividad que desarrollan como una actividad de interés público y un derecho humano fundamental. Ello significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos y hacer frente a las consecuencias negativas en las que tengan alguna participación[14].

Por ende, los servicios de comunicación audiovisual deben evitar que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y deben actuar frente a esas consecuencias cuando se produzcan. Asimismo, deben tratar de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionados al servicio que prestan[15].

En este sentido, la exigencia de ''prácticas diligentes'' en materia de derechos humanos resulta apropiada frente a la naturaleza de las actividades que llevan a cabo los servicios de comunicación audiovisual. En particular, en materia de coberturas periodísticas

---

de esta franja etaria [y] supera a la de varones'', página 86. Finalmente, el Informe del año 2014, la ''cantidad de mujeres ( ) representa el 70, 8% de esta franja etaria, [y] supera a la de varones'', páginas 38 y 39.

13 También llamada doctrina Drittwirkung der Grundrechte (efectos de los derechos fundamentales frente a los terceros), su origen se remonta a la formulación realizada por el Tribunal Constitucional Alemán y ha impulsado la constitucionalización del derecho privado, al entender que los derechos humanos no sólo rigen las relaciones entre el Estado y los particulares, sino también entre los particulares mismos. En nuestro país, esta doctrina inspiró la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y se pueden encontrar en el precedente jurisprudencial de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala H, del 16 de diciembre de 2002 sobre ''Fundación Mujeres en Igualdad y otro c/Freddo S.A. s/ Amparo'' y recientemente la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ''Rodríguez, María Belén c/ Google Inc. s/ daños y perjuicios''.

14 Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otros empresas, John Ruggi, ''Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar'', página 15.

15 Ídem, página 16.

sobre los procesos de búsqueda de niñas, niños y adolescentes, adoptar prácticas diligentes permite prevenir, o, al menos, mitigar las posibles consecuencias negativas sobre los derechos humanos involucrados. Al mismo tiempo, permite demostrar que se tomaron medidas adecuadas para evitar una posible vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes y sus familiares.[16]

5. El rol de la Defensoría del Público, la actuación preventiva y las reparaciones de los servicios de comunicación audiovisual.

El rol de la Defensoría del Público se relaciona con la promoción del debido respeto y la protección de los derechos fundamentales involucrados en el marco de la actividad que desarrollan los servicios de comunicación audiovisual. Para ello, en diálogo permanente con los principales actores de la comunicación, elabora herramientas idóneas para garantizar prácticas respetuosas de derechos y tratamientos diferenciados cuando los posibles afectados son grupos en situación de vulnerabilidad.

Además, busca promover la reparación simbólica de los daños producidos por posibles afectaciones de derechos en el marco de la actividad desarrollada por los servicios de comunicación audiovisual. Estas reparaciones pueden estar directamente referidas a las situaciones que motivaron el reclamo y/o focalizar en la prevención de vulneraciones de derechos en el futuro.

Tal como fue expuesto, el abandono voluntario del domicilio o lugar de residencia y el extravío de niñas, niños y adolescentes, representa una de estas problemáticas especificas que involucra a un sector social en situación de vulnerabilidad en razón de la edad y género de los afectados y que, como tal, requiere un abordaje responsable por parte de los servicios de comunicación audiovisual.

Las múltiples presentaciones que la Defensoría ha recibido por parte del público audiovisual al respecto, demuestran que los servicios de comunicación audiovisual tienen la posibilidad de potenciar las acciones impulsadas por las agencias públicas competentes y, de este modo, generar resultados positivos encaminados al hallazgo. Ello se pudo comprobar en cada uno de los espacios de encuentro, diálogo y reflexión que ha impulsado la Defensoría ante los canales y señales involucrados en estas presentaciones.

Este trabajo, permitió realizar un diagnostico institucional fundado en el análisis de las principales potencialidades y obstáculos que presenta la intervención de los servicios de comunicación audiovisual y la ''mediatización'' de los procesos de búsqueda y hallazgo de niñas, niños o adolescentes. Asimismo, fue el insumo fundamental para elaborar directrices que contribuyan al tratamiento responsable de estos casos y que permitan evitar vulneraciones de derechos o agravamiento de las condiciones en las que se producen los abandonos voluntarios de los domicilios por parte de niñas, niños o adolescentes.

16 Ídem, página 19.

6. Recomendaciones para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes y prevenir futuras afectaciones de derechos en los medios de comunicación audiovisual

La Defensoría del Público tiene la obligación de atender la vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, especialmente por tratarse de un sector social que requiere una protección diferenciada debido a que se encuentran en una etapa de desarrollo y son objeto de representaciones desiguales en los medios audiovisuales en razón de su edad y género. Para ello, además de canalizar las denuncias realizadas por el público, en cumplimiento del Artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño, resulta adecuado elaborar recomendaciones dirigidas a los actores de la comunicación audiovisual a fin de proteger al niño contra toda información perjudicial para su bienestar.

Estas directrices deben ofrecer alternativas y propuestas concretas que puedan impactar en la actividad cotidiana de quienes realizan radio y televisión. Entre ellas son relevantes el respeto del interés superior del niño, la diversidad de las fuentes de consulta, como medio de evitar la hegemonía de la fuente privada y policial, y la importancia de centrar las coberturas en la información socialmente relevante. El respeto de estas directrices resulta eficaz para evitar la repetición y generar políticas preventivas frente a la efectiva o potencial afectación de los derechos humanos esenciales de niñas, niños y adolescentes por parte de los medios audiovisuales.

6.1. El respeto del interés superior del niño en cada una de las etapas de la cobertura periodística

Tal como fue expresado, el interés superior del niño, constituye un derecho sustantivo en sí mismo, una guía interpretativa y un mecanismo de armonización de los derechos en conflicto. Por lo cual, debe primar siempre su respeto para que los derechos de niñas, niñas y adolescentes, no se vean vulnerados y puedan ser realmente ejercidos en cada una de las etapas de las coberturas periodísticas.

En consecuencia, los servicios de comunicación audiovisual deben respetar los derechos de niñas, niños y adolescentes a ser oídos, a que sus opiniones sean realmente tenidas en cuenta, proteger su dignidad e intimidad personal y familiar, así como su derecho a la imagen, siempre tratando de evitar incurrir en representaciones estigmatizantes y estereotipadas, que reducen a los niñas, niños y adolescentes al rol de víctimas y los vinculan, casi exclusivamente, a situaciones de violencia[17].

En concreto, la efectiva operatividad del interés superior en las actividades que realizan los servicios de comunicación audiovisual, exige su evaluación dinámica constante en función de la situación del niño, niña o adolescente que protagoniza el caso y el momento temporal del proceso de búsqueda difundido.

17 De acuerdo a los resultados de los Monitoreos de 2013, 2014 y de los meses de febrero, abril y junio de 2015, realizados por la Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo de esta Defensoría del Público, prevalece como constante en los principales noticieros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la representación de los niñas, niños y adolescentes como víctimas y sujetos a situaciones de violencia. Así fue constatado en el Monitoreo de 2015 dónde la categoría "Víctimas niñas, niños y adolescentes" prevaleció con una casi 30% sobre otros tipos de representación simbólica posibles.

Así, una vez que se ha producido el hallazgo y, por tanto, ha finalizado la búsqueda, debe primar de modo aún más estricto el respeto del interés superior del niño, que exige en esta etapa de la cobertura una protección reforzada del derecho a la imagen y la intimidad personal y familiar del niño, niña o adolescente, en tanto el servicio social brindado por los medios audiovisuales al difundir su imagen durante la búsqueda, ha cumplido su objetivo central.

En el mismo sentido, el interés superior obliga al servicio de comunicación audiovisual a evaluar la condición de vulnerabilidad del niño, niña o adolescente, debido a que cuando el caso abordado involucra a los sectores sociales más expuestos a la problemática del abandono voluntario del domicilio, se deben extremar los recaudos y las prácticas diligentes encaminadas a evitar el agravamiento de la situación de afectación de derechos que sufre este grupo de niños, niñas y adolescentes.

6.2. Diversidad de fuentes de consulta y el privilegio de las agencias públicas competentes en la materia

La consulta a las instituciones públicas competentes en la materia, tanto al REGISTRO como a los juzgados intervinientes o defensores o asesores de menores intervinientes y a los servicios sociales municipales, es otras de las cuestiones que esta Defensoría ha recomendado, para corroborar si se está investigando el caso y cuál es el contexto en el que se inicio la búsqueda.

Ello debido a que las conclusiones sobre los principales motivos que causan los abandonos voluntarios del domicilio, expresados en los informes anuales de gestión del REGISTRO NACIONAL DE MENORES EXTRAVIADOS de 2012, 2013 y 2014, demuestran que se producen en contextos de violencia intrafamiliar, violencia de género y maltrato infantil. Por lo tanto, la única fuente de consulta no debe ser la familia o el denunciante, ya que en muchos casos pueden ser los mismos responsables de las condiciones que generaron el abandono del domicilio del niño, niña o adolescente.

En los casos denunciados por el público ante esta Defensoría, se pudo constatar que la consulta previa, durante y luego del proceso de búsqueda de niños, niñas y adolescentes con el REGISTRO NACIONAL DE MENORES EXTRAVIADOS, facilita el efectivo cumplimiento de los objetivos y obligaciones que los licenciatarios deben respetar en sus emisiones, ya que de este modo, es posible brindar un aporte social al público que se encuentra o podría encontrarse afectado por esta problemática y, al mismo tiempo, se difunde una representación más respetuosa de las niñas, niños y adolescentes, atendiendo a su interés superior y a los derechos involucrados.

6.3. La importancia de difundir información socialmente relevante y la actividad de prevención de los servicios de comunicación audiovisual

Una práctica diligente durante la difusión sobre procesos de búsqueda, compatible con el respeto al derecho a la privacidad de niñas, niños y adolescentes y con la responsabilidad social de la actividad que desarrollan, es incluir en la cobertura periodística

información socialmente relevante, que además favorece la prevención de casos de abandono voluntario de domicilio y extravío de niñas/os.

La información socialmente relevante al respecto es aquella que permite que el público profundice el conocimiento de las causas que suelen motivar el abandono voluntario del domicilio para prevenir estas conductas y, por lo tanto, brindar un servicio social desde el medio de comunicación audiovisual.

Este objetivo se logra al ''cambiar el lente y abrir el prisma'' durante las coberturas para, más allá de los casos particulares, observar el contexto social y las trayectorias personales de los grupos sociales afectados por esta problemática[18].

En este sentido, no resulta menor tener en cuenta: a) el contexto de violencias en el que se producen estos casos, tanto la violencia intrafamiliar, como el maltrato infantil y la violencia de género; b) la situación de los adolescentes entre 12 y 17 años de edad y, dentro de esta población, las adolescentes mujeres, como el grupo social más afectado y; c) la difusión de los mecanismos institucionales que permiten canalizar y dar respuestas a las demandas por el caso abordado y otros similares.

Asimismo, esta práctica diligente permite diferenciar la información que contribuye a los procesos de búsqueda impulsada por las agencias públicas competentes de aquella que no, ya que el hecho de que un caso cobre el carácter de ''interés público'' en los servicios de comunicación audiovisual, no habilita avanzar en la difusión innecesaria del tipo de información que se encuentra reservada a la intimidad del niño, niña o adolescente, su familia o su entorno más cercano.

7. Conclusión

Los mencionados informes de Gestión del REGISTRO NACIONAL DE MENORES EXTRAVIADOS, y los casos a los que refieren los reclamos analizados por la Defensoría, permiten constatar la existencia de condiciones estructurales de vulnerabilidad del sector social conformado por adolescentes de entre DOCE (12) y DIECISIETE (17) años de edad y especialmente de adolescentes mujeres

Sin embargo, como fue expuesto, este contexto estructural de afectación de derechos frente a abandonos de domicilio y extravíos no suele ser tenido en cuenta al abordar los casos, lo que puede impactar de modo negativo en los derechos de los y las adolescentes y, de manera especial, en las adolescentes mujeres, además de no contribuir a la actividad de los organismos públicos encargados de hallar a la niña, niño o adolescente.

Los casos de A.R. (DIECISEIES (16) años de edad), M.R. (DIECISITE (17) años), L.C. (QUINCE (15) años), L.G. (DOCE (12) años) y, recientemente, el caso de C.F. (CATORCE (14) años), que fueron analizados a raíz de los reclamos del público reflejan elementos comunes de coberturas periodísticas de los procesos de búsqueda de adolescentes mujeres entre DOCE (12) y DIECISIETE (17) años de edad. Entre los elementos más des-

18 Víctor Abramovich, en ''De violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos'', Revista Sur.

tacados se encuentra el sensacionalismo, la espectacularización y, en muchos casos, la sexualización de las protagonistas del hecho, lo cual incluso puede por otra parte configurar violencia mediática en los términos del Artículo 6° f) de la Ley N° 26.485.

Es por ello que cuando las coberturas abordan procesos de búsqueda que refieran a este sector social, se refuerza el deber de los servicios de comunicación audiovisual de extremar los recaudos comunicacionales, las prácticas diligentes y la necesidad de centrar su actividad en la información socialmente relevante y en la prevención.

En relación con los casos donde la protagonista es una adolescente mujer resulta clave asumir una perspectiva de género que reconozca que cada caso se enmarca en una problemática que afecta de modo principal a las mujeres, ya que esto posibilita que los medios audiovisuales no incurran en tratamientos estereotipados y estigmatizantes, que configuran una situación de desigualdad en razón del sexo y una potencial violencia mediática.

La Ley N° 26.522 reconoce a la comunicación como una actividad de interés público y un derecho humano fundamental, que los servicios de comunicación audiovisual deben ejercer con responsabilidad social y en el marco del respeto del Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados incorporados en la Constitución Nacional (Ley N° 26.522, Artículos 2° y 3°). Desarrollar prácticas diligentes y respetuosas de los derechos en la cobertura de situaciones de extravío, que son de extrema sensibilidad social e impacto trascedentes en la vida concreta de niños/as y sus familias, es parte constitutiva de esa responsabilidad social. Por esto esta Defensoría se ha comprometido a desarrollar herramientas que contribuyan en esta tarea.

La presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículos 19 y 20 de la Ley 26.522.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTICULO 1°: Difúndanse a través de todos los medios de comunicación las recomendaciones que sintetiza las principales directrices para el abordaje periodístico de procesos de búsqueda de niñas, niños y adolescentes, elaborado por la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, y que se agrega como anexo a la presente resolución.

ARTÍCULO 2°: Se recomienda a los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual y a quienes trabajan en ellos que durante las coberturas periodísticas y en los diferentes programas que componen sus emisiones diarias, tenga en cuenta el cumplimiento de las recomendaciones que constan en el anexo de esta resolución, como expresión operativa de las obligaciones dispuestas en los Artículos 70 y 71 de la Ley N° 26.522,

en materia de protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en especial en lo que hace al respeto de su interés superior, dignidad, privacidad y sus derechos personalísimos, en las coberturas periodísticas sobre procesos de búsqueda de niñas, niños y adolescentes.

ARTÍCULO 3°: Se recomienda a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL que en virtud de lo expresado en la presente resolución y en las recomendaciones anexas, elabore una resolución de alcance general dirigidas a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, tanto canales y señales, como radios, a fin de que incorporen las recomendaciones para el abordaje periodístico de los procesos de búsqueda de niñas, niños y adolescentes, para el tratamiento de este tipo de casos y , a su vez, proponga la difusión de la línea gratuita 142 o 0800- 122-2442, del REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS MENORES EXTRAVIADAS dependiente del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN, en las noticias e información vinculadas con esta materia.

ARTÍCULO 4°: Póngase la presente Resolución en conocimiento del REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS MENORES EXTRAVIADAS dependiente del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN, la Oficina de la Mujer de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, al CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF ARGENTINA), A MISSING CHILDREN ARGENTINA y a las organizaciones de la sociedad civil que adhirieron a la "DECLARACIÓN DEL 2015 COMO AÑO POR LA INCLUSIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL".

ARTÍCULO 5°: Notifíquese la presente Resolución a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, a todos los servicios de comunicación audiovisual y a los/as presentantes de los reclamos aquí aludidos.

ARTÍCULO 6°: Regístrese, publíquese en el sitio web del Organismo y oportunamente archívese.

ANEXO I

Recomendaciones para tener en cuenta al abordar casos de extravío y abandono del domicilio de niñas, niños y adolescentes en los servicios de comunicación audiovisual[19]

1. Previo a la difusión de imágenes o datos sobre niñas, niños o adolescentes, además de las familias o interesados, es recomendable recurrir a las instituciones públicas competentes en la materia, para corroborar si se está investigando el caso y cuál es el contexto en el que se produjo el extravío y/o abandono del domicilio, debido a que estas problemáticas suelen darse en contextos de violencia familiar.

El Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas[1] los organismos

19 Este documento fue elaborado a raíz de un reclamo recibido y motivó una serie de reuniones con el registro nacional de menores extraviados dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

zonales dependientes de los municipios, el juzgado interviniente y/o el Asesor de Menores pueden brindar esa información.

2. El desconocimiento del conflicto familiar subyacente en el tratamiento informativo o la cobertura mediática puede revictimizar al niño, niña o adolescente, afectando su derecho a la reserva y al respeto de su intimidad. E incluso, puede redundar en la reproducción de las condiciones que generaron el abandono del domicilio y/o el extravío del niño, niña o adolescente.

3. Tener presente que el niño, niña o adolescente, desde el momento que abandona su domicilio o se encuentra extraviado ya es víctima. Por eso se recomienda no tender a invertir esta situación, victimizando a la familia y/o condenando a niñas, niños y adolescentes, simplificando un fenómeno complejo que obedece a múltiples causales o reduciendo el origen del problema a una supuesta "rebeldía", por ejemplo.[2]

4. La única fuente no debe ser la familiar o el denunciante, debido a que en muchos casos los buscadores pueden ser los mismos victimarios y/o responsables de las condiciones que generaron el abandono del domicilio del niño, niña o adolescente.

5. Previo a difundir imágenes o datos del niño, niña o adolescente, se recomienda consultar y pedir autorización a los organismos competentes intervinientes, ya que en algunos casos la difusión de imágenes puede generar más riesgos para las niñas y niños que los posibles resultados a obtener.

6. A la hora de entrevistar a niñas, niños y adolescentes, se debe respetar su derecho a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta, centrar el tratamiento en un abordaje que priorice la información de interés socialmente relevante y resulta recomendable difundir el 142 o el 0800 – 122 – 2442 del Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas.[3]

7. Tener en cuenta que el mayor porcentaje de personas extraviadas o que abandonan su domicilio son adolescentes, por lo cual se trata de un grupo especialmente vulnerable a esta problemática y, por lo tanto, los Servicios de Comunicación Audiovisual deben extremar las medidas de precaución y cuidado al abordar estos casos.[4]

8. Es importante poder centrar la labor informativa en la prevención y el tratamiento respetuoso de este tipo de casos, sin exponer la intimidad de niñas, niños y adolescentes involucrados, ya que pueden subyacer incluso situaciones de abuso o violencia familiar, que más allá de su difusión en los medios de comunicación audiovisual, requieren un tratamiento adecuado por parte de profesionales especializados y las agencias públicas competentes en la materia.

9. De manera particular, una vez hallado el niño, niña o adolescente, es decir, una vez que ha finalizado la búsqueda, debe primar el estricto respeto del interés superior que exige la protección de su derecho a la imagen, a la dignidad, a la intimidad personal y familiar, en tanto el servicio social brindado por los medios audiovisuales al difundir su imagen durante la búsqueda, ha cumplido su objetivo central.

10. En la cobertura de hechos que involucran a niñas, niños o adolescentes, debe primar siempre el respeto por su ''interés superior'', lo que implica privilegiarlo para que sus derechos no se vean vulnerados y puedan ser realmente ejercidos en cada una de las etapas de las coberturas periodísticas.

[1] El Registro tiene competencia sobre ''aquellos niños, niñas o adolescentes de quienes se desconoce su lugar de ubicación, o aquéllos localizados, de quienes se desconocieren sus datos filiatorios''. Su accionar consiste fundamentalmente en la búsqueda y el hallazgo en casos de abandono voluntario o extravíos de los niños, niñas y adolescentes involucrados, según el Informe de gestión del Registro de Información de Personas Menores Extraviadas 2013.

[2] Así, entre las causas para que el niño, niña o adolescente se vaya a vivir a la calle se encuentran el maltrato físico en el 29,2% de los casos, el abuso emocional, en el 30,6% de los casos y el abuso sexual en el 12,5% de los casos, según el Informe de Gestión del Registro Nacional de Información de Personas Extraviadas 2013.

[3] El Registro cuenta con la línea 142, gratuita desde cualquier compañía telefónica, y también el 0800 – 122 – 2442 que funciona las 24 horas, durante los 365 días del año, para informar acerca de la desaparición de un niño o para proveer los datos que faciliten su búsqueda.

[4] Según el Informe de Gestión 2013 del Registro Nacional de Información de personas MENORES EXTRAVIADOS del ''entrecruzamiento de las distribuciones sexo y edad de niños, niñas y adolescentes extraviados ingresados al Registro durante 2013, refleja que el mayor porcentaje en ambos sexos se concentra en la franja etaria de 12 a 17 años (79%, 4.402 casos). La cantidad de mujeres (3.021), que representa el 69% de esta franja etaria, supera a la de varones (1.381, el 31%), porcentajes que se mantienen bastante estables respecto de la gestión 2012''.

Vulneración del derecho a la imagen y estigmatización de jóvenes del barrio Zavaleta de la Ciudad de Buenos Aires

RESOLUCIÓN N° 5/2014

Buenos Aires, 31 de enero de 2014

VISTO la Actuación Nº 629/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo N° 19 de la Ley № 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que el día 12 de septiembre de 2013 se recibió una presentación realizada por la Sra. Viviana REINOSO, Coordinadora de la OFICINA DE ATENCIÓN DESCENTRALIZADA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA de Villa Soldati - Nueva Pompeya, de la ASESORÍA GENERAL TUTELAR del PODER JUDICIAL de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, en la que manifiesta que el día 18 de agosto de 2013 se presentó ante ella el joven Facundo MENDOZA quien manifestó que ''en el programa de la señal C5N 'De 1 a 5' conducido por el periodista Mauro ZSETA se mostraron imágenes distorsionadas de su persona identificándolo como integrante de una banda de delincuentes juveniles. El joven relata que las imágenes mostradas en el informe 'Policiales: Menores Delincuentes y Asesinos' en dicho programa en realidad corresponden a un corto del que formó parte que se denomina 'Sin Códigos' y que fue realizado como una iniciativa cultural y recreativa por la COOPERATIVA 'ACTORES DE VILLA' que realiza producciones audiovisuales en el barrio Zabaleta (sic) de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES''.

Que atento a que según su entender ''de los hechos relatados se desprendería que se configuraría una situación de violación a los derechos a una adecuada comunicación e información, entre otros, y en tanto el MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR tiene como misión la realización de acciones dirigidas a la protección de los derechos y garantías de las niñas, niños adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental, en todos los ámbitos de su incumbencia, es que le solicito tome intervención''.

Que el 12 de septiembre de 2013 se presentaron ante la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS de esta Defensoría del Público Mariano Nicolás SUÁREZ y Facundo Damián MENDOZA, reiterando los términos de la denuncia interpuesta ante la ASESORÍA GENERAL TUTELAR recién mencionada. Así, manifestaron que el pasado 18 de agosto, durante el programa que emite C5N de 13 a 17 horas, el periodista Mauro ZSETA difundió un informe titulado ''Policiales: Menores Delincuentes y Asesinos'' referido a una supuesta banda del barrio Zavaleta que, según el mismo informe, habría asesinado a un policía y estaría vinculada con otros TRES (3) homicidios.

Que uno de los jóvenes, entonces de 17 años de edad, relató que ''en el informe se utilizaron imágenes en las que aparecía una fotografía mía, tomada [...] por el grupo Actores de Villa, al que pertenezco''. A su vez, agregó que ''me enteré por un amigo que vio el programa. Todos reconocieron mi cara aunque mis ojos aparecían tapados'' (fs. 6). Por último, en la presentación se informó que ''la mamá de un compañero llamó a C5N pero no le contestaron nunca. La foto la bajaron del Facebook de 'Actores de Villa'

[...] Queremos que se conozca lo que hace nuestro grupo en el barrio. Queremos mostrar cómo es realmente el barrio además''.

Que el otro denunciante, entonces de 16 años, cuya foto fue difundida en el mismo informe, agregó una serie de datos, como el hecho de haberse enterado por un mensaje de texto de un amigo que le decía ''fijate en C5N que salís con cartel de asesino''. A pesar de que su cara aparecía parcialmente cubierta, el denunciante dijo que ''en el colegio me reconocieron todos'' y luego afirmó: ''Tengo miedo porque además en el informe dice: 'siguen siendo buscados'. ¿Por esa imagen a mí me pueden detener? Me pueden parar por la calle por la foto [...] mataron a un policía, y si me agarran en la calle me pueden llevar y pagar. Mataron a un policía, no me van a preguntar si fui yo o no''. El denunciante también solicitó ''que aclaren que la foto no tiene nada que ver con el informe, que limpien mi imagen''.

Que frente a las denuncias recibidas y tomando en consideración el carácter de los derechos afectados por la inclusión de las imágenes de los adolescentes en el informe y la gravedad de las posibles consecuencias de dicha emisión, esta Defensoría del Público intervino de manera urgente para que la señal C5N tomara conocimiento de las denuncias, estableciera por qué motivo se había decidido incluir estas imágenes en el informe y rectificara al aire lo ocurrido, a fin de proteger la seguridad personal de los denunciantes y de reparar la vulneración de sus derechos a la dignidad, a la honra y a la reputación.

Que notificados de la denuncia los responsables periodísticos de C5N explicaron que la utilización de las imágenes de los jóvenes en ese informe periodístico se había producido debido a un error en la rotulación de las mismas en los archivos audiovisuales de esa señal.

Que como resultado de esa intervención, el día 18 de septiembre de 2013 el periodista Mauro SZETA señaló al aire: ''Una aclaración y un pedido de disculpas desde este lugar. En un informe que emitimos en el programa El expediente, en el mes de agosto, sobre una banda que cometía delitos en la Villa Zavaleta, una banda sospechada de matar a un policía metropolitano, se publicó una fotografía por error que no tiene que ver con los integrantes de la banda, integrantes que posaban con armas de fuego en la mano, haciendo ostentación de este uso de armas de fuego. Mil disculpas por la difusión de la fotografía de [menciona a los jóvenes con sus nombres y apellidos], que son totalmente ajenos a esta organización delictiva [...] Y que de hecho no sólo son ajenos, no tienen nada que ver con esta organización delictiva investigada por la Justicia, sino que además están siendo parte, realizando, integrando un grupo de actores de la villa, algo muy positivo dentro de la Villa Zavaleta, con lo difícil que es justamente involucrarse, meterse, creer y tener expectativa. Por eso, desde aquí, el pedido de disculpas por este error, en lo que fue uno de los capítulos de El expediente, colocando las fotografías de estos dos chicos que nada tienen que ver con la organización''.

Que asimismo, el canal C5N se comprometió a realizar una producción periodística que, en línea con lo solicitado por los propios denunciantes ''muestre cómo es el barrio real-

mente", dando a conocer la participación de niños y adolescentes en experiencias organizativas que buscan promover la cultura en el Barrio Zavaleta, como es el caso del Grupo de Actores de Villa.

Que ambas iniciativas tuvieron por objeto promover la reflexión crítica por parte de quienes a diario hacen radio y televisión —en este caso, centrada en los relatos tendientes a criminalizar a niños, niñas y jóvenes pobres que habitan en villas o asentamientos—, y que esa reflexión pudiera ser compartida con las audiencias y contribuir a reparar el estigma social reforzado por coberturas periodísticas como la que motivó la presente Actuación.

Que los responsables periodísticos de C5N ratificaron en oportunidad de los diálogos suscitados por esta Actuación su decisión de que el equipo de trabajo de esa señal noticiosa realizara una capacitación con la Defensoría del Público a fin de profundizar en el conocimiento de la normativa vigente y en particular de los derechos humanos involucrados en su actividad y su impacto en el quehacer cotidiano del trabajo periodístico, a fin de evitar la reiteración de graves afectaciones de derechos como las que se produjeron en estos casos.

Que paralelamente a la propuesta de capacitación de los trabajadores de la señal periodística, la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN de la Defensoría realizó una capacitación en la Villa 21-24, lindera con el barrio Zavaleta, en la que participaron jóvenes y adultos de ambos barrios y en la que se abordaron los contenidos de la Ley 26.522, los derechos del público y obligaciones de los servicios de comunicación audiovisual.

Que al recibir la denuncia la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de la Defensoría realizó el visionado y análisis del informe emitido por C5N y pudo advertir que el mismo es presentado por el conductor Pablo DUGGAN y el columnista de temas policiales Mauro SZETA con un graph que lleva el título "Menores, delincuentes y asesinos" y el epígrafe "La banda de los monoblocks". Enseguida, el graph cambia al título "Demasiado chicos para matar" y el epígrafe "Menores, delincuentes y asesinos". En la parte superior, otros dos epígrafes señalan, a la izquierda, "Villa Zavaleta" y a la derecha, "La banda de los monoblocks". DUGGAN presenta a SZETA e introduce el tema: "Lo prometido ahora, con Mauro SZETA, la banda de los monoblocks. Una banda que mete miedo, les dije, porque son jóvenes, son ladrones y algunos de ellos han cometido asesinatos". El columnista informa que "esto arranca cuando se empieza a investigar el asesinato de un policía de la Metropolitana en Caballito. Una emboscada criminal para robarle el auto. Típica secuencia nocturna: el policía en su auto, lo emboscan, le cortan el paso con un coche delante y otro coche por detrás y lo ejecutan". En ese momento, empiezan a exhibir en pantalla partida algunas fotos tomadas de Facebook que muestran a distintos jóvenes, con los ojos tapados por una franja negra de edición, ostentado armas de fuego, enmarcadas por el logo y las aplicaciones de la red social. También aparecen tapados los nombres de las personas que comentaron las distintas fotos. SZETA continúa: "Vos fijate cómo a veces cae una banda. Se va de boca uno de los integrantes en el

barrio, en la Villa Zavaleta, y se jacta de ser el que 'bajó al cobani', en la jerga de ellos, el que mató al policía''. Luego pasan fotos de armas con sus balas prolijamente ordenadas sobre una mesa. SZETA informa que ''vamos a ver a pleno las fotografías de los integrantes de las bandas que ellos mismos subieron a las redes sociales. Van a ver las imágenes. Así se fotografiaban. Son muy chicos la mayoría. Varios de ellos están detenidos, hay CUATRO (4) detenidos en total. Te va a llamar la atención una foto con uno de los integrantes muy chiquito portando una pistola calibre NUEVE (9) (...) Sobre todo hay una que creo que está aquí en este tramo de imágenes, de un chico muy chico, no superará los DIEZ (10), DOCE (12) años''. DUGGAN agrega: ''Hay que aceptar la amistad de uno de estos muchachos con esas fotos de perfil (...) Una obsesión total por las armas''. A lo que el columnista dice: ''Sí, y además las usaban. De hecho a este policía de la Metropolitana lo acribillan a balazos. Se investiga si cometieron TRES (3) homicidios más''.

Que frente a ello, DUGGAN pregunta: ''¿Son tontos? Porque se mandan presos solos con estas fotos. No, no es un delincuente, mirá las fotos que sube a Facebook, ¿no es un delincuente, vas a pensar? (...) Este muchacho no puede ir a pedir un trabajo, le miran el Facebook y lo encuentran con arma y quién lo va a contratar''. SZETA comenta que ''Nosotros le tapamos la cara por dos motivos...'', y es interrumpido por el conductor: ''Nosotros sí, pero cómo es la vida social que tienen ellos, se relacionan con gente o que son delincuentes o que saben que ellos son delincuentes (...) Esto es la cultura de la delincuencia. Donde está bien mostrarse con armas... El más canchero es el que tiene la mejor arma''. Luego el columnista dice que ''un jefe de la Policía (...) contaba que parte de los botines, al estilo de las películas, lo gastaban en mejor ropa, salidas nocturnas y mujeres'', tras lo cual, DUGGAN comenta: ''Como cualquier chico, como cualquier chico común y corriente. La diferencia es que se ganaron la plata matando gente''. Y mientras las imágenes de detenciones y caras pixeladas continúan, SZETA insiste: ''Bueno, tenés un homicidio que les endilgan, que es el del policía metropolitano, y después tenés TRES (3) homicidios más que están bajo investigación penal''.

Que se destaca que una de las fotos exhibidas pertenece al backstage del cortometraje ''Sin códigos'', filmado en 2012, en la que aparecen sentados frente a una mesa, con sus caras tapadas por una franja negra, los dos denunciantes, protagonistas del audiovisual e integrantes del grupo Actores de Villa.

Que en otro tramo del informe, SZETA comunica sobre la localización de la Villa Zavaleta y comenta: ''Vos pasás por la Villa Zavaleta (...) vos sabés que hay lo que alguna vez bautizaron los expertos en narcocriminalidad, hay zombis. Zombis son los consumidores de paco...''. DUGGAN le responde que ''no son los más peligrosos, mucho más peligrosos son estos chicos''. Y más tarde agrega: ''¿Sabés lo que me preocupa?, si vos ponés en tu Facebook tus fotos con armas, quiere decir que vos te asumís ya como delincuente, y nunca, ni siquiera aspirás a que puedas el día de mañana conseguir un trabajo, insertarte en otra zona de la sociedad que no sea la zona donde se mueven todos los delincuentes. Te está hablando de que esos chicos ya están ahí, son delincuentes, su

futuro es ser, tal vez, mejores delincuentes, supongo, pero no, jamás, salir y ni siquiera, como se dice en la jerga, 'caretearle' esto a nadie''.

Que en función de lo expuesto la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO considera que ''es responsabilidad de productores, periodistas y directivos del canal el chequeo de la información, en particular en el tratamiento de temas tan sensibles como un asesinato, y aún más si quienes aparecen involucrados/as o son invocados durante las coberturas son niños, niñas y adolescentes. El recurso de tomar información de las redes sociales, como sucedió en este caso con Facebook, amerita una serie de cuidados'' como ''la confrontación con otras fuentes [de información] más fidedignas [...] La lógica de la primicia muchas veces lleva a los/as comunicadores/as a saltear estos pasos...''.

Que el agravante del caso en cuestión radica en que a medida que se muestran las imágenes tomadas de Facebook de distintos jóvenes que presuntamente habitan en el barrio Zavaleta de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, se los asocia con una serie de hechos delictivos relatados por el columnista –sin contemplar la presunción de inocencia–, como el asesinato de un policía y otros TRES (3) posibles crímenes. Tal como manifestaron los denunciantes, a pesar de las medidas de edición adoptadas por la señal periodística, los adolescentes fueron identificados por sus amigos cuando vieron el informe en televisión.

Que además la denuncia se enmarca en una tendencia a la criminalización de la niñez y la adolescencia que se desprende de la tematización de este tipo de información en las últimas décadas por parte de distintos medios masivos de comunicación[20]. El sobredimensionamiento de noticias en las que niños/as y adolescentes se construyen como victimarios de distintos crímenes ubica a los medios de comunicación como principales productores y difusores de imaginarios criminalizantes, que no necesariamente se corresponden con datos e información institucionales.

Que así lo confirma un informe de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN dado a conocer el 18 de noviembre de 2013 sobre homicidios dolosos cometidos en 2012 en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y en los departamentos judiciales del conurbano bonaerense y de la Ciudad de La Plata. De acuerdo con esta investigación, de los homicidios dolosos registrados durante 2012, sólo el CINCO CON 6/100 POR CIENTO (5,6%) tuvo como victimarios a menores punibles (entre DIECISEIS -16- y DIECIOCHO -18- años) y el DOS CON 35/100 POR CIENTO (2,35%) a menores no punibles (menores de DIECISEIS -16- años). En este sentido, el documento señala que ''los TRES (3) años de investigación demuestran claramente que la insistencia mediática en que la solución a la violencia homicida dependa de la punición de los menores de DIECISÉIS (16) años, resulta claramente desmentida''.[21]

20 Según datos del monitoreo de noticieros de televisión abierta realizado por la Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo de la Defensoría durante 2013, en la primera semana de junio el 24,7% de las noticias que tematizaron la niñez y adolescencia, asociaron a esta población ''ya sea criminalizándola o victimizándola'' con hechos policiales y de inseguridad. Durante la primera semana de agosto estos números se incrementaron, alcanzando el 42,86% de las noticias consignadas con el tópico Niñez y Adolescencia.

21 Véase [En línea www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/solo-dos-de-cada-diez-homicidios-son-por-robo-2299.html] (Último acceso diciembre de 2013).

Que en función de lo visionado, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO concluye que ''la exhibición de imágenes indebidamente chequeadas permite al conductor, sin embargo, arribar a conclusiones que generalizan prácticas delictivas sobre un grupo etario y que habita un espacio geográfico construido como marginal, 'pobre' y periférico. Este tipo de información es la que, sin posibilidad de réplica, por un lado, ni contrastación con datos estadísticos u otros fidedignos, por el otro, refuerza una formación de opinión sobre la audiencia basada en fuentes (como la imagen fotográfica del documental tomada de una red social) cuya veracidad se construye en la mera exhibición televisiva. Esta propensión se refleja, además, en el hecho de que el columnista sólo explicita dos fuentes de la información (además de la red social), ambas pertenecientes a las fuerzas de seguridad [...]. La inexistencia de contrapartes entre las fuentes para el tratamiento de noticias policiales confirma, a su vez, una práctica periodística que recae en la construcción tendenciosa de la información''.

Que por último, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO pone el foco en la operación de ''territorialización de la delincuencia'' que el programa realiza. En ese sentido, ''la indicación que SZETA realiza sobre la ubicación de la Villa Zavaleta [...] lugar en el que residen los integrantes de la supuesta 'banda de los monoblocks', con los 'zombis' adictos al paco que la transitan [...] describen un panorama que elude explicar las causas estructurales de una situación compleja en la que también se debaten históricas luchas por la urbanización, déficits habitacionales y otra cantidad de derechos vulnerados que afectan a sus habitantes. Esta demarcación urbana, por el contrario, 'guetifica'[22] (en el sentido de clausurar cualquier posibilidad de integración de un territorio degradado social, económica y físicamente) una zona que desde el programa es representada para el público como desconocida, peligrosa, impenetrable y habitada por 'zombis' y delincuentes que la utilizan como reducto o 'guarida'''.

Que asimismo la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS elaboró un dictamen sobre la normativa aplicable al caso y los derechos afectados en el informe periodístico emitido por C5N.

Que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, consagra un paradigma comunicacional basado en el interés público que reviste la actividad de los servicios de comunicación audiovisual, a la que se considera fundamental para el desarrollo sociocultural de la población y que debe tener entre sus objetivos el respeto y la difusión los derechos humanos.

Que al respecto el Artículo 3 de la mencionada Ley 26.522 expresamente dispone que

22 El gueto es un espacio estigmatizado colectivamente, que adolece de déficits sociales y sobre el cual pesa una vigilancia pública en puestos de entrada que lo condena como un lugar peligroso, ''para controlar, justamente, que no sea una amenaza para lo que se considera el ´afuera´'' (Kessler, 2009). El tratamiento mediático muchas veces abona a esa segregación en la dimensión simbólica. La marcación y reducción de lugares marginados urbanística y socialmente como ''peligrosos'' profundiza la estigmatización basada en el desconocimiento o la invisibilidad de otros aspectos que hacen a la vida cotidiana en esos barrios. Por otro lado, la operación que territorializa la delincuencia, en tanto porción geográfica aparentemente controlada por el ''crimen organizado'', alimenta el imaginario de una ciudad delimitada por áreas de mayor y menor inseguridad, con la consecuente discriminación social sobre los habitantes que residen en esos territorios.

''los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones'' deben tener los siguientes objetivos: ''...c) la difusión de las garantías y los derechos fundamentales consagrados en la CONSTITUCIÓN NACIONAL; d) la defensa de la persona humana y el respeto de los derechos personalísimos; [...] h) la actuación de los medios de comunicación en base a principios éticos.''

Que de acuerdo con el dictamen de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS, ''del Artículo 3 se desprende que los servicios de comunicación audiovisual deben respetar el principio de no discriminación y el de inocencia que implica que nadie puede ser declarado autor de un delito si no fue condenado en un proceso judicial previamente; los derechos a la honra, la intimidad, la dignidad y la imagen; y que deben adoptar medidas de autorregulación guiando su actividad por principios y pautas éticas, en función de la responsabilidad social que conlleva el trascendente rol que cumplen en una sociedad democrática, con plena vigencia del derecho a la información y a la expresión''.

Que dicho esto es pertinente abordar, en función del caso que se analiza, las obligaciones específicas de los licenciatarios respecto de las personas involucradas en las noticias y el público en general.

Que en relación a la defensa de la persona humana y el respeto por los derechos personalísimos, en las denuncias presentadas ante esta Defensoría, ambos jóvenes piden que se ''limpie mi imagen'', utilizada erróneamente en el informe de C5N. La imagen en este contexto refiere a la reputación, a la honra y dignidad de los jóvenes denunciantes que se han visto acusados de la comisión de graves delitos.

Que los niños/as y jóvenes son especialmente protegidos/as por las leyes y normas internacionales. La CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, por ejemplo, en su Artículo 16 establece que ''1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación'' y agrega, que ''2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.'' Es decir que esta norma, incorporada a la CONSTITUCIÓN NACIONAL Argentina previene de ataques injustos como el que recibieron los denunciantes por parte del programa televisivo.

Que la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada en septiembre de 2005 para adecuar la normativa nacional sobre infancia al paradigma de la Convención recién mencionada, protege en su Artículo 22 el derecho a la dignidad, reputación e imagen de niñas, niños y adolescentes, prohibiendo ''exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de esta ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en contra de su voluntad y la de sus padres, representantes legales o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar''. Los datos e informaciones a que refiere esta norma,

de acuerdo con la reglamentación, comprenden los de su grupo familiar, su vivienda, su escuela, su apodo o sobrenombre y todo otro que permita identificarlas/os directa o indirectamente (Decreto Nacional N°415/2006).

Que en el presente caso, las imágenes, si bien modificadas, permitieron la identificación de los denunciantes vulnerando sus derechos ya que su utilización no fue hecha bajo autorización de los jóvenes ni de sus padres.

Que el Decreto Reglamentario N° 415 de fecha 17 de abril de 2006 extrema el cuidado al establecer que en aquellos casos en los que la exposición, difusión y/o divulgación de información ''resulte manifiestamente contraria al interés superior del niño, no podrán desarrollarse aunque medie el consentimiento de los sujetos de la ley y sus representantes legales''. Esta norma denota la importancia que tiene el resguardo de los derechos de los niños y niñas y el respeto por su interés superior.

Que el ''interés superior'' se encuentra definido en el Artículo 3 de la Ley 26.061 que dispone: ''se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley. Debiéndose respetar: a) Su condición de sujeto de derecho; b) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta; c) El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural; d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales; e) El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común; f) Su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia. Este principio rige en materia de patria potestad, pautas a las que se ajustarán el ejercicio de la misma, filiación, restitución del niño, la niña o el adolescente, adopción, emancipación y toda circunstancia vinculada a las anteriores cualquiera sea el ámbito donde deba desempeñarse. Cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros''.

Que es clara la norma en cuanto a qué derecho prevalece en caso de conflicto: siempre se debe proteger el que corresponda a los niños o jóvenes.

Que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en su Artículo 71 dispone que: ''Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por las leyes (...) 26.061, sobre protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes...''

Que la inobservancia de las normas que regulan la difusión de las imágenes de niñas, niños y adolescentes en el informe emitido por C5N, vinculándolos con el homicidio de agentes de seguridad, posibilitó que se lesionaran la dignidad, la honra y la reputación de los jóvenes denunciantes.

Que es preciso mencionar que junto a las afectaciones recién mencionadas se puso en

juego la seguridad personal e integridad física de los denunciantes. Como ha sido señalado en el informe de la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO, las denuncias expresan temor por posibles represalias frente al rótulo de criminales atribuido en el noticiero.

Que si bien la CONSTITUCIÓN NACIONAL, los Tratados de Derechos Humanos a ella incorporados y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual garantizan ampliamente el derecho a la libertad de expresión, tales normas reconocen las responsabilidades ulteriores que pueden surgir cuando se ven afectados derechos personales. El Artículo 13.2 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (C.A.D.H.), de jerarquía constitucional, dispone que: "... El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente [es decir, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión] 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 la reputación de los demás...".

Que una de las herramientas que se ha creado para hacer frente a la afectación de derechos a través de los medios de comunicación es el derecho de rectificación o respuesta. El Artículo 14.1 de LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS reconoce que "toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley".

Que sobre estas bases, los tribunales argentinos han dado lugar a reclamos de las audiencias cuando han visto vulnerados sus derechos en el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los servicios de comunicación audiovisual (Fallo EKMEDJIAN c. SOFOVICH, causa E.64 XXIII y PETRIC, Domagoj Antonio c/ diario Página 12, P. 534. XXXI).

Que más allá de la claridad de estas normas, en el presente caso los afectados intentaron hacer valer este derecho frente a C5N pero la señal no habría accedido. Fue necesaria la intervención de la Defensoría del Público para lograr la rectificación de la información.

Que por otra parte, dentro del conjunto de garantías reconocidas en la CONSTITUCIÓN NACIONAL se encuentra el principio de inocencia.

Que en ese sentido el dictamen de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS señala que la presunción de inocencia es una garantía procesal que otorga a toda persona, sin discriminación, el derecho a ser considerada inocente hasta tanto no se obtenga el pronunciamiento de una sentencia condenatoria firme que establezca legalmente su culpabilidad.

Que la finalidad de esta garantía es proteger el derecho fundamental a la libertad y a la dignidad humana.

Que la obligación de respetar la presunción de inocencia surge del Artículo 18 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos

con jerarquía constitucional. Entre ellos, la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS establece en su Artículo 11 inc. 1 que ''Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa''. A su vez, el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS determina en su Artículo 14 inc. 2 que ''Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley''. Por último, en el ámbito regional la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS establece en su Artículo 8 inc. 2, que ''Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad''.

Que como ha señalado la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS de la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) en los casos ''CANTORAL BENAVIDES'' y ''LOAYZA TAMAYO'', la presunción de inocencia no es respetada si el acusado es exhibido ante los medios de comunicación como autor del delito, cuando aún no había sido legalmente procesado ni condenado (sentencia de fondo, 18 de agosto de 2000, párrafo 119, y sentencia de fondo 17 de septiembre de 1997, párrafo 46 d.).

Que en función de lo expuesto, la cobertura periodística de informes policiales como el que motiva la presente Actuación, debe promover el respeto del principio de inocencia consagrado en el Artículo 18 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y en los diversos tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Recordamos una vez más que entre los objetivos que los servicios de comunicación audiovisual deben cumplir se encuentra la ''difusión de las garantías y derechos fundamentales consagrados en la CONSTITUCIÓN NACIONAL'' (Artículo 3 inc. c de la Ley 26.522).

Que tan importante es la garantía del principio de inocencia y tan afectado puede verse por la actuación de los servicios de comunicación que su respeto se incluye en los códigos de ética y manuales de estilo que regulan la actividad de estos actores sociales.

Que del relevamiento realizado por la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN de la Defensoría del Público, que se vuelca en el dossier IDEAS Y ORIENTACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA, se desprende que la mayoría de estos códigos, manuales de estilo, guías prácticas y declaraciones internacionales que establecen principios para los medios de comunicación audiovisual, reafirman el respeto por el principio de inocencia.

Que en este sentido dispone el Artículo 22 de la Resolución N° 1003 sobre Ética del Periodismo del CONSEJO DE EUROPA, que la presunción de inocencia debe ser respetada tanto en las informaciones como en las opiniones que se viertan en relación a causas o procedimientos penales en curso. Por su parte, el CONSEJO AUDIOVISUAL DE CATALUÑA (CAC) establece que no se debe prejuzgar, ni atribuir culpabilidad, ni proyectar sospechas[23].

23 Consejo Audiovisual de Cataluña, Recomendaciones del Consejo Audiovisual de Cataluña sobre el tratamiento informativo de las tragedias personales, pág. 32 [En línea www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q9recomanacions.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

Que por su parte la EMPRESA BRASIL COMUNICACIÓN (EBC) reafirma el respeto por el principio de inocencia y sostiene que, al investigar, no se reemplace a las autoridades[24]. Análogas consideraciones hace Canal 11 de MÉXICO, indicando que debe existir una sentencia judicial para la adjudicación de culpabilidad[25]. En el mismo sentido, el Artículo 7 del Manual de estilo periodístico para la información sobre casos de violencia doméstica o que afecten a niños, niñas y adolescentes, elaborado por el COLEGIO DE PERIODISTAS DE CATALUÑA, así como el Artículo 9.1.7 del Libro de Estilo de Canal Sur Televisión / Canal 2 Andalucía, sostienen que nadie debe ser considerado autor de un delito mientras los tribunales no se pronuncien mediante sentencia firme de un juez al respecto, ya que el periodista cuenta una historia, no dicta sentencias.

Que a su vez, son muchos los códigos de ética, manuales de estilo, guías prácticas y declaraciones que abordan el uso del lenguaje en la cobertura de casos policiales, en función del respeto por el principio de inocencia. En este sentido, el Libro de Estilo de Canal Sur Televisión y Canal 2 Andalucía,[26] la ASOCIACIÓN NACIONAL DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN (ASOMEDIOS)[27] de COLOMBIA —que incluye a la Cadena Caracol— y la TV Pública de ECUADOR,[28] exhortan a tomar distancia con las fórmulas adjudicatarias de delitos. Algunas previsiones remarcan un especial deber de cuidado en la cobertura de casos policiales, tanto en relación con las fuentes como durante las primeras diligencias de la investigación, ya que no es extraordinario que existan meras sospechas o indicios que no se ratifiquen con posterioridad. Como señala la EBC, los periodistas deben ser cuidadosos de no producir un daño con la exposición de hechos y nombres.[29]

Que la configuración de relatos tendientes a criminalizar a niños, niñas y jóvenes en situación de pobreza que viven en villas o asentamientos, como el que puso al aire C5N el 18 de agosto de 2013, da cuenta de la estigmatización del territorio y de una inversión del principio de presunción de inocencia, donde ''todos los que viven en situación de pobreza son culpables'' por pertenecer a una ''cultura de la delincuencia''. En función de ello, afirma el dictamen de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS, el informe periodístico vulnera también la garantía de no discriminación que ampara a los jóvenes denunciantes.

24 EBC (Empresa Brasil de Comunicação), Manual de Jornalismo da EBC, [En línea www.ebc.com.br/sites/default/files/manual_de_jornalismo_ebc.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013).

25 ONCE TV, Código de autorregulación periodístico, Artículo 38, p.5 [En línea www.oncetv-ipn.net/acerca_de_canal_once/autorregula/9CodigoPeriodisticoC11.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

26 Canal Sur Televisión y Canal 2 de Andalucía, Libro de Estilo, Punto 9.5.1, p.151 [En línea www.canalsur.es/resources/archivos/2010/3/22/1269268079994LibrodeestiloCanalSur.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

27 Asociación Nacional de Medios de Comunicación (Asomedios), Código de Autorregulación, p. 3-4 [En línea www.cmi.com.co/archivos/documentos/CODIGOAUTORREGULACION.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

28 Ecuador TV, Guía Editorial. Servicios Informativos de la Televisión Pública, (2009), p. 55, Punto 185 [En línea www.ecuadortv.ec/docutransparencia/GUIAL%20EDITORIAL%20RTVECUADOR.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

29 EBC (Empresa Brasil de Comunicação), Manual de Jornalismo da EBC, [En línea www.ebc.com.br/sites/default/files/manual_de_jornalismo_ebc.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013).

Que en este sentido conforme al Artículo 70 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, ''La programación de los servicios previstos en esta ley deberá evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o que menoscaben la dignidad humana [...]''. El Artículo 71, por su parte, dispone que: Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por una serie de leyes que expresamente se indican, sus normas complementarias y/o modificatorias, y las normas ''de protección ante conductas discriminatorias''.

Que entre este último grupo de normas se incluye la Ley 23.592 que define al acto discriminatorio en su Artículo 1, con el siguiente alcance: ''Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos''.

Que con fundamento en estas normas, y conforme a los análisis realizados por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS INVESTIGACIÓN, Y MONITOREO y LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS, es posible concluir que la situación social, la posición económica, el lugar de pertenencia, el aspecto físico y la edad son la base sobre la que se articula la acusación o criminalización de los jóvenes que se presentaron ante la Defensoría, y por lo tanto la violación del principio constitucional de inocencia.

Que este tipo de relatos, tendientes a criminalizar a niños y jóvenes pobres que habitan en villas o asentamientos, resultan discriminatorios y contrarios, por lo tanto, a los Artículos 70 y 71 de la Ley 26.522.

Que dicho esto, cabe señalar que el estigma social creado por este tipo de coberturas no se diluye, aun cuando las hipótesis culpabilizadoras sí lo hagan y se pruebe fehacientemente que nada tenían que ver estos jóvenes con el asesinato de un policía.

Que como fuera expresado por el voto del Ministro ZAFFARONI de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en el caso ''Grupo Clarín'', ''Es innegable que los medios audiovisuales tienen una incidencia decisiva en nuestros comportamientos, en los miedos, en los prejuicios, en toda la vida de relación entre los humanos. Son los medios audiovisuales -más que la prensa- los que nos deciden a salir con paraguas porque amenaza lluvia, pero también los que fabrican amigos y enemigos, simpatías y antipatías, estereotipos positivos y negativos, condicionan gustos, valores estéticos, estilos, gestos, consumo,

viajes, turismo, ocio, espectáculos, deporte, entes envidiables o despreciables, vestimenta, modas, usos, sexualidad, conflictos y modo de resolverlos, y hasta las creencias, el lenguaje mismo y, al incidir en las metas sociales -en el sentido de Robert MERTON-, también determinan los propios proyectos existenciales de la población. Para cualquier escuela sociológica, fuera de toda duda, esto es configuración de cultura.'' (Grupo Clarín y otros c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL y otro s/acción meramente declarativa, sentencia del 29 de octubre de 2013, voto del Ministro Eugenio ZAFFARONI, considerando 21).

Que habiendo referido a los derechos de los denunciantes, corresponde a continuación abordar los derechos del público afectados en la incorrecta vinculación de estas imágenes con los hechos sobre los cuales se informaba en la nota periodística motivo del reclamo. Haremos hincapié en el derecho a la información, considerado en particular en su faz colectiva, dimensión cuya existencia y relevancia han reconocido tanto la jurisprudencia nacional como internacional.

Que el Artículo 2 de la Ley 26.522 dispone que ''la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión''. De acuerdo con la misma norma, el objetivo primordial de la actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual, es la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades donde se insertan.

Que como ha sido expresado por nuestra CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, ''El derecho de información, de naturaleza individual, adquiere conexión de sentido con el derecho a la información, de naturaleza social, al garantizar a cada persona el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos, los recursos de la cultura y las manifestaciones del espíritu como un derecho humano esencial'' (VAGO, Jorge V. c/ EDICIONES LA URRACA S.A., Sentencia del 19 de noviembre de 1991, Considerando 5).

Que tal como resolvió la CORTE SUPREMA en el reciente caso ''Grupo Clarín y otros c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL y otro s/acción meramente declarativa'', en el que declaró la constitucionalidad de la Ley 26.522, ''Que a diferencia de lo que sucede con la libertad de expresión en su dimensión individual donde —como se dijo— la actividad regulatoria del Estado es mínima, la faz colectiva exige una protección activa por parte del Estado, por lo que su intervención aquí se intensifica. Los medios de comunicación tienen un rol relevante en la formación del discurso público, motivo por el cual el interés del Estado en la regulación resulta incuestionable. Ello es así, en tanto ''[e]n la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etc. de todos los habitantes.''

Que a su vez en numerosos precedentes la jurisprudencia interamericana ha explicado que ''la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho humano con dos dimen-

siones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.'' (Corte I.D.H., Caso KIMEL Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte I.D.H., Caso Claude REYES y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte I.D.H., Caso LÓPEZ ÁLVAREZ Vs. Honduras. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163, entre otros.)

Que de acuerdo con el criterio de la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, entonces, el derecho a la libertad de expresión consagrado en el Artículo 13 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS comprende el derecho de la sociedad a estar bien informada.

Que el reconocimiento del derecho a la información como derecho humano implica reconocer que el titular de la información es el público (DESANTES GUANTER, ''La Información como derecho'', Ed. Nacional, Madrid, España 1974; SORIA, ''La crisis de Identidad del Periodista'', Ed. Mitre, Barcelona, 1989, LORETI, ''El derecho a la información. Relación entre medios, público y periodistas.'' Editorial Paidós. 1995; SCHIFFER y PORTO, ''Libertad de expresión y derecho a la información en las Constituciones de América'', EDUCA, 2010).

Que como sostuvo esta Defensoría en el amicus curiae presentado a la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en la causa ''Grupo Clarín S.A. y otros C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL y otros/ Acción meramente Declarativa: ''Las necesidades de saber, aprender, conocer, expresarse, escuchar, dar y recibir información, comunicarse, entre otras, conforman un conglomerado indivisible de condiciones que nos constituyen como seres humanos y hacen a nuestra vida misma. Los servicios de comunicación audiovisual son el vehículo por el que se concreta el derecho a la comunicación y a la libertad de expresión conforme lo establece el Artículo 2 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. [...] El público no es un sujeto pasivo del derecho a comunicar, sino un sujeto central que en una democracia participativa se involucra en la resignificación de la información y es también parte esencial para decidir cómo quiere recibir la información a partir de la cual toma cotidianamente todo tipo de decisiones, siempre y cuando pueda elegir''.

Que dicho esto cabe remarcar, en primer lugar, que el derecho a difundir información no puede estar sujeto a ''condicionamientos previos tales como la veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados'', tal como lo establece el principio 7 de la DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN aprobada por la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS en octubre del 2000.

Que este principio se fundamenta en que, ''Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información

que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad [...] cualquier calificativo previo que se le imponga a la información limitaría la cantidad de información protegida por el derecho a la libertad de expresión [...] toda aquella información que pueda ser considerada errónea, no oportuna o incompleta no estaría protegida por este derecho. [...] el libre flujo de información se vería limitado a la calificación previa de la misma entre 'veraz' o 'errónea', lo que va en contraposición con la concepción amplia otorgada a este derecho dentro del Sistema Interamericano'' (Antecedentes e Interpretación de la DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, párrafos 30, 31 y 33).

Que en todo caso, de acuerdo con las normas internacionales vigentes y la jurisprudencia más avanzada, únicamente la información que demuestre ser producida con real malicia, podría ser sancionada como producto de una actuación posterior. Así lo contempla el Principio 10 de la DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, cuando se demuestre que ''en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas''.

Que más allá de lo expuesto el deber de brindar información en el marco de la actividad periodística ''debe regirse por conductas éticas'', tal como lo establece el Principio 6 de la DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN y el inciso h) del Artículo 3° de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que los códigos de ética, manuales de estilo, guías prácticas y declaraciones internacionales que establecen principios para los medios de comunicación audiovisual, reafirman la trascendencia de la búsqueda de la verdad y el respecto al valor de los hechos. Así lo refleja el relevamiento realizado por la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN de la Defensoría del Público citado anteriormente.

Que en el ámbito internacional, el Principio I de los Principios Internacionales de Ética Profesional en Periodismo de la UNESCO (Paris, 1983) establece: ''el derecho de la gente a la información veraz'', mientras que el Principio II de la misma declaración dispone que: ''La principal tarea del periodista es servir a la gente en su derecho a la verdad y la información auténtica con una dedicación honesta a la realidad objetiva, de manera que los hechos estén divulgados conscientemente en un contexto apropiado, precisando sus conexiones esenciales y sin causar distorsión [...]''. A su vez, la Declaración de Principios adoptada por la FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE PERIODISTAS especifica que es un deber esencial de los periodistas en la búsqueda, transmisión, difusión y comentario de las noticias y de la información, como en la descripción de los sucesos, ''respetar la verdad y el derecho que tiene el público a conocerla constituye el deber primordial del periodista'' (Declaración adoptada en el 2do Congreso Mundial de la FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE PERIODISTAS en Burdeos, FRANCIA, en 1954, enmendada y actualizada en el 18° Congreso Mundial de la FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE PERIODISTAS en Helsingor, DINAMARCA, en 1986).

Que a nivel regional, el Artículo 4 del CÓDIGO LATINOAMERICANO DE ÉTICA PERIODÍSTICA (aprobado por el II Congreso Latinoamericano de Periodistas, Caracas, 1979) dispone que "en su labor profesional el periodista adoptará los principios de la veracidad y de la ecuanimidad y faltará a la ética cuando silencie, falsee o tergiverse los hechos. [...]". Por su parte, el Principio VIII del CÓDIGO DEONTOLÓGICO EUROPEO DE LA PROFESIÓN PERIODÍSTICA (Estrasburgo, 1993) reconoce que "La información constituye un derecho fundamental reconocido como tal por el CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES de EUROPA y las Constituciones Democráticas, cuyo sujeto o titular son los ciudadanos, a quienes corresponde el derecho de exigir que la información que se da desde el periodismo se realice con veracidad en las noticias y honestidad en las opiniones".

Que estos valores y principios se concretan en previsiones específicas vinculadas al tratamiento de la información, entre las cuales, se encuentra el deber de distinguir la información de la opinión, de tomar ciertos recaudos en el uso del lenguaje y las imágenes, enfatizando la rigurosidad de las fuentes de la información.

Que en función de ello, el CÓDIGO DE ÉTICA DE LA ASOCIACIÓN DE LA PRENSA URUGUAYA (APU) incluye entre los principios de actuación: "9) El compromiso con la búsqueda de la verdad debe llevar a los periodistas a brindar una cobertura de los hechos completa, equilibrada y contextualizada. Los periodistas deben informar sólo sobre hechos de los cuales conozcan su origen, fundamentar la información contrastando fuentes, sin omitir informaciones esenciales ni sus antecedentes" y "12) Los periodistas deben intentar por todos los medios que el público conozca el origen de la información". El documento de Políticas de Autorregulación del Canal 11 de MÉXICO también se pronuncia contra la vaguedad de las fuentes,[30] mientras que la DEFENSORÍA DEL TELEVIDENTE del Canal 22 del mismo país, insiste en la elección rigurosa de las fuentes, contrastadas de manera seria y profesional. En esta inteligencia, la Guía Editorial de la Televisión Púbica de ECUADOR hace hincapié en la búsqueda de fuentes de primera mano y el deber de validar la confiabilidad de las fuentes.[31] La CANADIAN BROADCASTING CORPORATION, por su parte, señala que la información no puede ser distorsionada para justificar una conclusión y que los comunicadores no deben usar su poder para presentar su inclinación personal.[32]

Que otro aspecto vinculado regulado en estos instrumentos, que cobra especial relevancia en esta Actuación, es la pluralidad y diversidad de las fuentes de información. Sobre este punto, la CANADIAN BROADCASTING CORPORATION contempla la necesidad de incluir una variedad de puntos de vista, al igual que el CÓDIGO DE

30 Canal Once, Código de autorregulación Periodístico [En línea www.oncetv-ipn.net/acerca_de_canal_once/autorregula/9 CodigoPeriodisticoC11.pdf] (Último acceso diciembre de 2013)

31 Cit. Nota n°8

32 Canadian Broadcasting Corporation (CBC), Journalistic Standards and Practices [En línea www.cbc.radio-canada.ca/en/reporting-to-canadians/acts-and-policies/programming/journalism/] (Último acceso diciembre de 2013)

AUTORREGULACIÓN DE SEÑAL COLOMBIA, en el cual se establece la multiplicidad de fuentes para el equilibrio de opiniones.[33]

Que en términos generales, la exigencia en torno a la diversidad de fuentes, su contraste e independencia entre unas y otras, forma parte de las Recomendaciones del CONSEJO AUDIOVISUAL DE CATALUÑA, el CÓDIGO DE ÉTICA DE PERIODISTAS DE CHILE, el CÓDIGO DE ÉTICA DE LA ASOCIACIÓN DE PRENSA URUGUAYA y la DEFENSORÍA DE LOS RADIO ESCUCHAS DE MÉXICO, entre tantos otros.

Que la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ARGENTINA se ha referido en distintas oportunidades al carácter y trascendencia de la actividad periodística señalando al respecto en el caso ''VAGO'' que la función de la prensa en una sociedad democrática persigue, entre sus principales objetivos, ''informar tan objetiva y verazmente al lector como sea posible'', destacando, por otra parte, una serie de factores que tienden a ''deformar la noticia, a restarles precisión, haciendo insuficiente la exactitud'', como son ''las necesidades de una información rápida'', ''las dificultades que ofrece la teoría del conocimiento la posibilidad de llegar a la realidad de las cosas'', ''la velocidad de la transmisión de las noticias impuesta por la radio y la televisión'', ''el gusto del público por lo sensacional'', ''la necesidad de mantener el interés del lector sobre el material informativo'' e incluso, el reconocimiento de que ''desgraciadamente un periodista de buena fe, a pesar de todos sus deseos de objetividad y, de verdad, no dispone la mayoría de las veces más que de una información parcial con la que deberá conformarse'' (VAGO, Jorge V. c/ EDICIONES LA URRACA S.A., Sentencia del 19 de noviembre de 1991, considerando 8).

Que aclara la CORTE SUPREMA, ''No se trata de la verdad absoluta sino de buscar leal y honradamente lo verdadero, lo cierto, lo más imparcialmente posible y de buena fe. Evitar que los preconceptos enturbien la mirada y empañen el espejo, es decir, el subjetivismo del periodista''. Y señaló entonces, citando a quien fuera delegado de la CONFEDERACIÓN SUIZA en la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS sobre libertad de información, que entre los deberes primordiales del periodista figuran ''el cuidado de separar los juicios serios de las acusaciones sin fundamentos, lo verdadero de lo falso, o más bien lo verdadero de lo verosímil y lo falso de lo posible. Nada es tan contrario a su misión, nada agrava tanto su negligencia como el sembrar mezclado la cizaña y el buen grano, dejando a sus lectores el cuidado de escoger'' (BOURQUIN, Jacques, op. cit., p. 136)'' (VAGO, Jorge V. c/ EDICIONES LA URRACA S.A., Sentencia del 19 de noviembre de 1991, considerando 8).

Que continuando con la jurisprudencia de la CORTE SUPREMA, vale mencionar el conocido caso ''CAMPILLAY'', en el que el máximo tribunal tuvo la oportunidad de analizar la responsabilidad de un medio de comunicación por la publicación de una noticia errónea que involucraba al actor en la perpetración de diversos delitos de gravedad.

33 Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), Código de Autorregulación de la Programación y Contenidos de Señalcolombia [En línea www.senalcolombia.tv/images/stories/autorregulacion_senalcolombia.pdf] (Último acceso diciembre de 2013)

Que la noticia cuestionada en ese caso, reproducía el contenido de un comunicado de la policía federal que daba cuenta de ciertas acciones ilícitas cometidas por CAMPILLAY, sin embargo, los medios no habían citado la fuente. En función de ello, la Corte consideró que se había configurado un ''ejercicio imprudente del derecho de informar'', ''toda vez que un enfoque adecuado a la seriedad en la misión de difundir noticias que puedan rozar la reputación de las personas -admitida aun la imposibilidad práctica de verificar la exactitud de la información- imponía propalar la información atribuyendo directamente su contenido a la fuente pertinente, utilizando un tiempo de verbo potencial o dejando en reserva la identidad de los implicados en el hecho ilícito [...]'' (CAMPILLAY, Julio C. c/ La Razón y otros, sentencia del 15 de mayo de 1986, considerando 7).

Que en efecto, en tal oportunidad la Corte aclaró que ''el hecho de que tales publicaciones se hayan limitado a transcribir prácticamente el comunicado policial respectivo -al margen de la responsabilidad de dicha autoridad, extraña al marco del proceso- no excusa la atribuible a los editores involucrados, toda vez que éstos hicieron 'suyas' las afirmaciones contenidas en aquél, dándolas por inexcusablemente ciertas'' (Fallos, t. 257, p. 316, voto del juez BOFFI BOGGERO -Rev. LA LEY, t. 115, p. 350-), pese a que un prudente examen de tal memorándum evidenciaba que la versión respectiva daba cuenta de que el actor no había sido oído ni juzgado por la autoridad judicial interviniente, la que concluyó, a la postre, con un sobreseimiento definitivo a su respecto (considerando 8).

Que tal como surge del trámite de las denuncias que motivaron la Actuación que por este acto se concluye, ninguno de los criterios hasta aquí reseñados fueron observados al difundir el informe ''Menores, Delincuentes y Asesinos''.

Que por un lado, los conductores hicieron ''suyas'' las afirmaciones que habrían obtenido de fuentes policiales, y a su vez, difundieron las imágenes —y con ellas la identidad—de adolescentes a quienes se vinculó con el asesinato de un policía, afectando se esta manera sus derechos. Además, la exhibición de esas imágenes indebidamente chequeadas en el informe emitido por C5N, le permite al conductor arribar a conclusiones que generalizan prácticas delictivas sobre un grupo etáreo (niños y jóvenes) que habita un espacio geográfico construido como marginal, ''pobre'' y periférico.

Que por otro lado, tal proceder no consideró que el carácter de las fuentes de información —una red social y el testimonio de DOS (2) agentes de las fuerzas de seguridad— y la gravedad del tema sobre el cual se informaba (el homicidio de policías), ameritaba, por ejemplo, conocer lo actuado por la autoridad judicial interviniente al respecto.

Que como ha sido señalado por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO, este tipo de información es la que, sin contrastación con datos estadísticos u otros fidedignos, refuerza una formación de opinión basada en la mera exhibición televisiva, en este caso, de imágenes tomadas erróneamente de una red social.

Que de esta manera, además de los derechos personalísimos afectados, se vulnera el derecho del público a estar bien informado.

Que por último, la denuncia recibida, el análisis del informe periodístico emitido por C5N y los fructíferos intercambios que la Defensoría viene manteniendo con distintos actores de la comunicación, ponen de manifiesto la necesidad de profundizar en la divulgación y capacitación de los principios que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el resto de la normativa vigente relativa al tratamiento periodístico de hechos de violencia y situaciones delictivas.

Que esta Defensoría se encuentra comprometida además en el desarrollo de herramientas específicas para promover la autorregulación de los servicios de comunicación audiovisual y la incorporación del enfoque de derechos humanos que sustenta la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en las prácticas cotidianas de quienes hacen televisión y radio en ARGENTINA. Los géneros informativos en los servicios de comunicación audiovisual tienen como función principal la difusión de información socialmente necesaria y son, por ello, un ámbito prioritario en el que se expresa la responsabilidad social de estos servicios y el interés público de su actividad.

Que para concluir esta Defensoría deja constancia del compromiso asumido por C5N con respecto a que, en la mayor brevedad posible, se concreten las propuestas de capacitación que este Organismo ha puesto a disposición de los responsables de la señal, con la convicción de que enriquecerán su tarea en el respeto por los derechos de las personas y de sus propias audiencias.

Que asimismo, como forma de reparar el daño y atendiendo al pedido de los denunciantes, se deja constancia de la necesidad de concretar la propuesta formulada a la señal sobre la realización de una producción periodística que refleje la realidad del barrio Zavaleta y permita dar a conocer la participación de niños y adolescentes en experiencias organizativas que buscan promover la cultura, como es el caso del Grupo de Actores de Villa. Esto permitiría dar lugar a lo establecido en las Directrices de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS para la prevención de la delincuencia juvenil, adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990 que establece que se deberá alentar a los medios de comunicación a que den a conocer la contribución positiva de los jóvenes a la sociedad y agrega que los medios de comunicación deberán percatarse de la importancia de su función y su responsabilidad sociales.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 19 y 20 de la Ley № 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente № 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: Téngase por concluida la presente Actuación en virtud de la rectifica-

ción puesta al aire por C5N y del compromiso manifestado por esa señal de noticias de realizar, a la mayor brevedad posible, actividades de capacitación con la Defensoría del Público.

ARTÍCULO 2°: Encomiéndese a la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN de la Defensoría del Público dar continuidad a los talleres que se desarrollan en barrios en situación de vulnerabilidad, dirigidos a jóvenes y referidos a derechos y ciudadanía comunicacional.

ARTÍCULO 3°: Encomiéndese a la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS, de esta Defensoría del Público, en diálogo con otros organismos públicos concernidos, avanzar en el desarrollo de herramientas de divulgación y capacitación que aborden las cuestiones de índole jurídica y de procedimiento en casos policiales y de violencia, para promover la cobertura periodística responsable y respetuosa de los derechos de las personas en esas noticias y del público comprendido como nuevo sujeto de derecho (conforme Resolución DPSCA N° 132 de fecha 27 de diciembre de 2013 del Registro de esta Defensoría).

ARTÍCULO 4º: Póngase la presente Resolución en conocimiento del INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI).

ARTÍCULO 5º: Notifíquese la presente Resolución a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA), a TELEPIU S.A., titular de la licencia de radiodifusión televisiva C5N, y a los denunciantes.

ARTÍCULO 6º: Regístrese, publíquese en el sitio web del Organismo y oportunamente archívese.

Cobertura del homicidio de una adolescente

RESOLUCIÓN N° 132/2013

Buenos Aires, 27 de diciembre de 2013

VISTO la Actuación № 185/2013 y sus Actuaciones acumuladas N° 197/2013 y 207/2013 todas del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo N° 19 de la Ley № 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que el 18 de junio de 2013 se recibió una denuncia por ''el tratamiento que los medios audiovisuales –en particular TN, AMÉRICA TV, C5N, CRÓNICA TV- hicieron del homicidio de una joven Ángeles RAWSON a partir del día 11 de junio, exhibiéndola reiteradamente, violentando derechos de las personas imputadas y de las no imputadas, en particular los trabajadores del CEAMSE y los familiares de la víctima. Puntualmente, la violación de las reglas de la institucionalidad democrática, la estereotipización, y la afectación del honor, todo reiteradamente.''

Que ese mismo día se recibió otra denuncia referida a la cobertura periodística del caso, solicitando la intervención de este Organismo para que ''urgentemente se protejan los menores de edad, dejando de mostrar hasta el cansancio sus fotos en todos los medios, miles de veces por día, con el agravante de que están fallecidos.'' El día 18 de junio del corriente, el denunciante amplió los términos de su denuncia relatando que ''el medio de noticias denominado 'C5N' en la mayor parte de su programación, constantemente, y ante la presentación del trágico hecho del asesinato de la joven Ángeles RAWSON, a pantalla partida, se muestran distintas fotografías de la víctima, en una secuencia imparable en forma de 'loop' repitiendo una y mil veces la secuencia desde el día martes 11 de junio de 2013 y hasta el día de hoy. Es más, en varios momentos mencionaron algún absurdo paralelismo con el caso Candela RODRÍGUEZ, de quien volvieron a emitir sus fotografías con el mismo método secuencial a pantalla partida. No quisiera estar en el lugar de los padres, amigos, los allegados de estas chiquitas, viendo sus fotografías una y otra vez, todo el tiempo, en este medio periodístico. No puedo afirmarlo con total seguridad, pero tengo entendido que en el mundo entero se 'borronean' los rostros de TODOS los menores de edad, tanto en fotos como en videos, cuando se tratan temas delictivos''. Por último, el denunciante agrega que ''[...] De los aberrantes detalles descriptos por todos los integrantes del staff del medio mencionado sobre estos niños al ser hallados mejor ni hablar. [...] Quiero informarme sobre el hecho porque me interesan los casos policiales, pero sólo tengo una única opción: ver y oír sólo morbosidad. Indignante''.

Que con fecha 28 de junio del corriente se recibió otra presentación vinculada a este caso en la que se consultaba a este Organismo ''¿Qué tipo de reclamo se puede hacer en relación a la tapa del Diario MUY de hoy (28/6/13) que muestra la foto del cuerpo de una adolescente asesinada? ¿No puede entenderse como una vulneración de los derechos de esa niña, incluso aún después de muerta?'' Aludiendo a su condición de madre y de mujer, la denunciante considera que dicha imagen ''encierra un mensaje que contiene violencia simbólica contra las mujeres y vulnera los derechos de la víctima'', y señala que si bien la Defensoría tiene competencia para atender casos relacionados con los servicios de comunicación audiovisual, esa tapa había sido ''defendida y justificada en la edición del noticiero TELENOCHE del jueves 27 de junio de 2013''.

Que el 4 de agosto del corriente, quien presentara la primera denuncia precisó los términos de su presentación indicando que es usuaria de TELECENTRO y que en su denuncia había hecho referencia a la programación de los Canales TN (3), A24 (4), C5N (6),

CRÓNICA TV (7), Canal 26 (8), CN23 (9), TELEFÉ (10), AMÉRICA (13) y Canal 9 (14). Asimismo, la denunciante brindó mayores fundamentos en relación a los derechos que consideraba afectados por la cobertura periodística del caso, señalando que: ''[...] además de la extensión, la cobertura siempre siguió especulaciones de periodistas o conductores televisivos presos de una ignorancia tan profunda que hubiera sorprendido a la inquisición. En el momento de formular la denuncia, [...] usé el concepto de ''violación a las reglas de la institucionalidad democrática''. Me explico mejor. Aludí al desconocimiento absoluto del derecho penal de acto por el cual no existen delincuentes sino delitos, ni culpables sin juicio, ni jueces que no hubieran sido designados por el proceso constitucional. Observé atónica cómo el rostro de un familiar de la joven era exhibido no sólo con tono burlón, sino atribuyéndole a dicho rostro alguna forma en particular que hiciera sospechar la participación en la muerte de la joven, lo cual no sólo es un mayúsculo disparate sino una brutal violación a los Artículos 18 y 19 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL. Me permito remitirme a una definición de familia moderna en el sentido de la gran psicoanalista argentina, Silvia BLEICHMAR, para afirmar que ya no se trata de padrastros y madrastas sino de nuevos roles y vínculos familiares por lo que el tono despectivo sin ninguna duda ha sido discriminante. Ahora bien, buscar sospechosos por el vinculo familiar, por la medida del llanto o por la mirada ha sido una constante brutal y lesiva de derechos individuales de dichos familiares y colectivos de todos aquellos que entendemos que las mejores reglas de convivencia son las democráticas. Las frases oídas la noche en la cual fuera detenido el imputado han sido no solo resultado de una frondosa e irresponsable imaginación, sino de un desprecio al deber de informar chequeando el dato, y verificando y contraponiendo la fuente. En el transcurso de DIEZ (10) minutos hubo que escuchar primicias contradictorias y no verificadas como ''DOS (2) inminentes detenciones'', ''la detención de un familiar conviviente'' y la ''sorpresiva detención del portero''. [...] Por esos días un grave accidente de trenes nos enlutó como sociedad, siendo por supuesto un hecho de importancia pública por sus actores y sus consecuencias masivas. Pues bien nos hemos visto limitados en la información, o en el debate en torno de sus características, en virtud de la insistencia con la cobertura de la muerte de la joven. Unos días después se cerraron las listas para las PASO [Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias] próximas. De la misma manera durante el domingo siguiente a dicho cierre en lugar de analizarse a los candidatos a ocupar puestos públicos de inmensa importancia debimos soportar una cobertura de bajo nivel y escasa profundidad para poder continuar con la transformación del dolor privado del fallecimiento de la adolescente en un show avergonzante y abarcador de la pantalla. Honestamente el tratamiento de la noticia ha apresado la memoria de una jovencita, convirtiendo su intimidad, sus relaciones personales, e insisto incluso sus imágenes (se repetían y aún lo hacen fotos constantemente) en un morbo difícil de defenderse con la libertad de expresión. De repente el grandioso oficio de defender a las personas y a sus derechos (al que me dedico desde hace QUINCE - 15 - años) dejo de llevarse a cabo

en las audiencias orales, la relación con el imputado y el proceso, para ser articulado como un manejo televisivo de poca monta jurídica y mucha manipulación. Me cuesta creer que la elección de los comentaristas abogados sea fortuita, teniendo en cuenta los pésimos comentarios que confundían garantías constitucionales, teoría del delito, proceso penal, y disciplinas forenses en el mismo y confuso relato. Me permito pedirles en este análisis que, en caso de ser posible, tengan a bien analizar la cobertura de los medios que menciono no sólo hasta la denuncia realizada oportunamente sino unos días después en tanto dicho maltrato a la memoria (y la imagen, e intimidad) de la joven se mantuvo por varias semanas más [...]".

Que con fecha 4 de septiembre de 2013 se notificó a los directivos de las diferentes señales de noticias, tales como TN, AMÉRICA TV, C5N, CRÓNICA TV, A24, Canal 26, CN23, TELEFÉ y Canal 9 sobre la existencia de estas denuncias, la posibilidad de tomar vista de las actuaciones y/o de remitir a esta Defensoría las consideraciones que estimaran corresponder.

Que con fecha 11 de noviembre de 2013, se recibió la respuesta de ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO S.A. (ARTEAR) a la notificación remitida. En la misma señala que: "... esta empresa, ni sus informativos, ni sus periodistas se hacen cargo de las genéricas expresiones de la denunciante, toda vez que, por una parte, ni identifica qué Noticiero y/o Periodista informó sobre el caso Ángeles RAWSON en los términos que la misma expone, haciendo reiteramos, una denuncia genérica en la que incluyen a todos los noticieros, canales y periodistas en la misma bolsa. Por otra parte, el caso 'A.R.' tomó estado público, tanto por el hecho en sí como por las connotaciones que el mismo tuvo, las que son innecesarias de describir en la presente. Consideramos que en nuestro caso la información fue tratada con la profesionalidad habitual y, por ende, reiteramos, no nos sentimos alcanzados por las apreciaciones de la denunciante. Sin lugar a dudas tomamos y tomaremos en consideración vuestro recordatorio, más allá de que consideramos no haber vulnerado ninguna disposición que altere el derecho de los menores, incluido el caso objeto de la nota de referencia".

Que el 5 de diciembre de 2013 una representante del canal AMÉRICA TV tomó vista de la Actuación no recibiéndose consideraciones al respecto hasta la fecha del dictado de la presente Resolución.

Que a partir de las denuncias recibidas, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de esta Defensoría realizó un análisis en base a la visualización de la cobertura televisiva del caso en TN, AMÉRICA TV, C5N, CRÓNICA TV, A24, Canal 26, Canal 13, CN23, TELEFE y Canal 9.

Que el informe en el que se plasma ese análisis señala que el tratamiento mediático del homicidio de Ángeles RAWSON "está subordinado a una tendencia a especularizar el caso, en la que la narrativa ficcional es transpuesta a los noticieros y la función informativa relegada. En esta transposición singular, los medios no informan sobre los hechos ni sobre el estado de la investigación vigente, sino que comunican su propia

construcción ficcional del caso. El 'espacio de la información' es transformado en el espacio de la narración de lo extraordinario en pos de incrementar el rating, aunque esto implique alejarse de la rigurosidad periodística'' lo cual además produjo que otros temas de interés público se vieran relegados en la agenda (tal fue el caso del accidente de trenes ocurrido en la localidad de Castelar). Es por ello que concluye el informe que ''la sobre-representación, la espectacularización y la ficcionalización configuran TRES (3) determinantes de una pobreza informativa –invasiva, vejatoria, prejuiciosa y discriminatoria- que se disfraza, tras el minuto a minuto, de cobertura periodística''.

Que en este marco el informe destaca la tendencia a criminalizar tanto a los trabajadores de la CEAMSE [COORDINACIÓN ECOLÓGICA ÁREA METROPOLITANA SOCIEDAD DEL ESTADO], donde fue encontrado el cuerpo sin vida de Ángeles RAWSON, como a los propios familiares de la joven. Todo ello sin que existan datos empíricos que respalden las interpretaciones que se insinúan ante el público y aunque las investigaciones judiciales no hubieran avanzado en ninguno de estos sentidos. También surge del análisis la violación de la intimidad y la falta de protección de la víctima y su familia. La reiterada exhibición de fotografías de Ángeles RAWSON como complemento o referencia forzada de los discursos periodísticos es otra constante de la cobertura, en ocasiones además con tendencias a la sexualización de su imagen o a la espectacularización del caso.

Que el informe de la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO respalda estas aseveraciones en ejemplos concretos que surgen de los programas televisivos que se incluyeron en el análisis en función de las denuncias. Incorporar en esta Resolución algunos ejemplos concretos de la cobertura analizada, tiene por objetivo fundamentar las conclusiones antes reseñadas.

Que así, dentro de la tendencia mediática a criminalizar a los trabajadores del CEAMSE se inscribe la nota que la señal C5N emitió el día 11 de junio de 2013, bajo el videograph: ''Allanan el CEAMSE'' y en la cual el periodista que está en el estudio comenta a quien se encuentra en el lugar del allanamiento: ''Te pregunto algo, sé que no me lo vas a poder contestar, pero dejo la pregunta planteada: a las DIEZ (10) de la mañana o a las NUEVE Y MEDIA (9.30), hora en que esta chica se retira del complejo deportivo, teniendo en cuenta que la planta trabaja toda la noche (...) ¿puede ser el horario de salida?, ¿coincidir con el horario de salida? (...) No me extrañaría, si hay gente que si hace el turno noche, a las nueve, nueve y media de la mañana sea el horario de salida de muchos trabajadores del CEAMSE. No quiero decir con esto que sean culpables, por supuesto. Hay que tomar con pinzas, pero, digo, ¿puede coincidir? Dejo planteada la pregunta.'' A este ejemplo se añade la nota emitida el día 12 de junio del corriente por la señal A24: ''Ahora va a venir el señor MANCINI de la CEAMSE (...) para ver si la CEAMSE tuvo que ver (...) Ayer estaban allanando la CEAMSE hasta última hora y algunos presumían que podía ser, que me perdonen, alguien de la CEAMSE...'' [34]

34 C5N, ''Caso Ángeles: Allanan el CEAMSE de Colegiales'', Publicado el 11 de junio de 2013 [En línea www.youtube.com/watch?v=FWDcVdx2Cow] (Último acceso diciembre de 2013).

Que de acuerdo con el informe de la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO, la caracterización estereotipada y discriminatoria de los trabajadores del CEAMSE se vale del imaginario socio geográfico de lo marginal, y de su inscripción narrativa en una atmósfera de inseguridad para facilitar el despliegue de una mirada acusatoria sobre ellos. Se habla de los trabajadores del procesamiento de la basura que trabajan en el turno noche en una planta de José León Suárez, ''una zona solitaria y de cierto riesgo'', que en su salida diurna ''acosan de palabra'', ''hasta ahora (...) de palabra'' ''pudiéndose cruzar delante'' de las jóvenes que se trasladan del centro de Palermo a esa zona periférica a practicar deporte. Una hilación criminalizante con un sesgo clasista, que agravia a los trabajadores sin el menor reparo en la ofensa.

Que, por otra parte, dentro de la tendencia mediática a incriminar a los familiares de Ángeles RAWSON es posible ejemplificar que el Canal AMÉRICA TV, los días 12 y 17 de junio del corriente, despliega una teoría centrada en un enfrentamiento y/o venganza entre el ''padrastro'' (término reiteradamente utilizado en las coberturas y en los videographs) de la joven (presumido, desde esta perspectiva, como posible culpable del crimen) y el padre biológico. Según esta interpretación, y al señalarse al padre biológico como ''especialista en reciclaje'', la aparición del cuerpo en la CEAMSE y de su cuaderno de comunicaciones en un contenedor, conllevaría un mensaje implícito: el ''padrastro'' le estaría diciendo al padre biológico: ''Sos una basura''. El conductor avala y cierra la presentación de su teoría interrogando a la audiencia: ''¿Alguien está investigando esto o nosotros somos los únicos?''. Asimismo, en las declaraciones que la madre de la joven brindó a la prensa, el foco de los periodistas estuvo puesto en traducir sus muestras de ''tranquilidad'' como un índice de su posible participación en el crimen. De este modo, y para reforzar el sentido expuesto, se advierte que Canal 13 en su programación del día 14 de junio de 2013, presenta una entrevista a un psiquiatra forense que señala una ''incongruencia'' entre la ''des-afectivización'' (sic) de la madre y el dolor más terrible que deviene de la muerte de un hijo. El presentado como especialista destaca que la conducta acorde con la pérdida vivenciada hubiese sido mostrarse exaltada pidiendo ''justicia'' y ''venganza''. Esta declaración es acompañada por imágenes de la madre de Ángeles RAWSON ante la prensa y por un videograph que condensa y refuerza el sentido descripto: ''me llama la atención la tranquilidad de la madre''.[35] A su vez, la señal TN cubre la salida de la pareja de la madre de la fiscalía ese mismo día y el periodista que se encuentra en el lugar anuncia: ''Vemos al padrastro de Ángeles'' e inmediatamente calla, para dar audio a los dichos de personas que permanecen ocultas a la cámara: ''¿Por qué mentiste vos, che?'' ''¡No te vas a salvar, no te vas a salvar!''.[36]

Que la caracterización estereotipada y discriminatoria también fue uno de los recursos más utilizados para habilitar la sospecha sobre la familia. En este sentido, se advierte que el uso

35 Canal 13, programa El diario de Mariana, Emisión del 14 de junio de 2013 [En línea www.eltrecetv.com.ar/el-diario-de-mariana/que-pasa-en-el-entorno-familiar-de-angeles-rawson_061840] (Último acceso diciembre de 2013)

36 TN, programación del 15 de junio de 2013 [En línea http://tn.com.ar/policiales/asi-se-retiro-el-padrastro-de-angeles-de-la-fiscalia_394881] (Último acceso diciembre de 2013).

del término ''padrastro'' para referir a la pareja de la madre de Ángeles RAWSON con una connotación negativa, no sólo oculta y desautoriza los nuevos vínculos familiares vigentes en nuestra sociedad actual, sino que tiende a marcar una aparente distancia afectiva como un modo de legitimar el despliegue de la mirada acusatoria sobre dicho sujeto. Otro recurso empleado fue la lectura forzada de los gestos de la madre, es decir, la interpretación de su calma y su ausencia de llanto ante las cámaras como un indicio de participación en el crimen. En todos los casos, los procedimientos empleados implican, acordando con la evaluación plasmada en una de las denuncias recibidas: ''...maltratar los vínculos personales y familiares de la adolescente'' y lesionar ''los derechos individuales de dichos familiares...''

Que respecto a la exhibición reiterada de fotografías de Ángeles RAWSON, el informe señala que es posible observar la presentación de DOS (2) notas el día 11 de junio de 2013 en la señal C5N que emiten de forma permanente una secuencia de TRES (3) fotografías, una de las cuales se muestra con un paneo ascendente de sus glúteos a su rostro, provocando la sexualización de esa imagen. En la primera nota, esta serie fotográfica es presentada como referencia del siguiente relato: ''Entre los detalles espeluznantes que tiene esta violación seguida de muerte, el peor de los delitos. No hay peor delito, no hay peor calificación en la historia de la criminología, salvo los delitos de lesa humanidad, que el secuestro y violación seguido de muerte...''.[37] En la segunda nota, las fotos se exhiben como el correlato de la entrevista a una perito criminóloga que describe, por ejemplo, el comportamiento recomendado ante el acercamiento de un violador. Las fotografías también acompañan la reflexión final con la que el periodista cierra la entrevista: ''...es tan difícil de entender, ¿no?, cómo comienza esto y termina en un hecho tan terrible y también ver lo fácil que a veces es vulnerar la voluntad de una persona por miedo a una agresión física (...) y en TRES (3) minutos te pueden llevar a un lugar donde sos totalmente vulnerable...''.[38]

Que en función de los planteos formulados en las denuncias que motivaron estas Actuaciones y de lo analizado por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO, la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS elaboró un informe sobre la normativa aplicable al caso y los derechos afectados en las coberturas periodísticas que éste suscitó.

Que la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, consagra un paradigma comunicacional basado en el interés público que reviste la actividad de los servicios de comunicación audiovisual, a la que se considera fundamental para el desarrollo sociocultural de la población y que debe tener entre sus objetivos el respeto por los derechos humanos.

Que al respecto el Artículo 3 de la Ley 26.522 expresamente dispone que ''los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones'' deben tener los siguientes objetivos: ''...c) la difusión de las garantías y los derechos fundamentales

37 C5N, programa ''Chiche en vivo'', Publicado el 11 de junio de 2013 [En línea www.youtube.com/watch?v=Uh4MokcraHc] (Último acceso diciembre de 2013)

38 C5N, Publicado el 11 de junio de 2013 [En línea www.youtube.com/watch?v=YJe2SE2plx8] (Último acceso diciembre de 2013)

consagrados en la CONSTITUCIÓN NACIONAL; d) la defensa de la persona humana y el respeto de los derechos personalísimos; [...] h) la actuación de los medios de comunicación en base a principios éticos.''

Que del citado inciso h) del Artículo 3, surge la obligación de autorregulación que pesa sobre los servicios de comunicación audiovisual, que deben guiar su actividad por principios y pautas éticas, en función de la responsabilidad social que conlleva el trascedente rol que cumplen en una sociedad democrática, con plena vigencia del derecho a la información y a la expresión.

Que dicho esto es pertinente abordar, en función del caso que se analiza, cuáles son las obligaciones específicas que pesan sobre los licenciatarios respecto de las personas involucradas en la noticia y el público en general, y qué derechos se encuentran afectados cuando las coberturas presentan características como las que se especificaron en los considerandos anteriores de esta Resolución.

Que analizaremos en primer lugar las obligaciones respecto de las personas aludidas en las noticias y en segundo término las que refieren a las audiencias.

Que dentro del conjunto de garantías reconocidas en la CONSTITUCIÓN NACIONAL —y que la actividad de los servicios de comunicación audiovisual debe difundir según la normativa citada— se encuentra el principio de inocencia.

Que la presunción de inocencia es una garantía procesal que otorga a toda persona, sin discriminación, el derecho a ser considerada inocente hasta tanto no se obtenga el pronunciamiento de una sentencia condenatoria firme que establezca legalmente su culpabilidad.

Que en ese sentido la finalidad de esta garantía es proteger el derecho fundamental a la libertad y a la dignidad humana.

Que la obligación de respetar la presunción de inocencia surge del Artículo 18 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Entre ellos, la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS establece en su Artículo 11 inc. 1 que ''Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa''. A su vez, el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS determina en su Artículo 14 inc. 2 que ''Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley''. Por último, en el ámbito regional la CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS establece en su Artículo 8 inc. 2, que ''Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad''.[39]

39 Conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso ''Rosendo Cantú y otra vs. México'', el principio de inocencia ''[ ] constituye un fundamento de las garantías judiciales que implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el onus probandi [carga de la prueba] corresponde a quien acusa, y que exige que una persona no pueda ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal. Asimismo, la Corte ha establecido que este principio es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho

Que en función de lo expuesto, la cobertura periodística de casos policiales como el que motiva las presentes actuaciones, debe promover el respeto del principio de inocencia consagrado en el Artículo 18 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y en los diversos tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Que del relevamiento realizado por la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN de la Defensoría del Público, que se vuelca en el Dossier Ideas y Orientaciones para la elaboración de un Código de Ética, se desprende que la mayoría de estos códigos, manuales de estilo, guías prácticas y declaraciones internacionales que establecen principios para los medios de comunicación audiovisual, reafirman el respeto por el principio de inocencia.

Que en este sentido dispone el Artículo 22 de la Resolución N° 1003 sobre Etica del Periodismo del CONSEJO DE EUROPA, que la presunción de inocencia debe ser respetada tanto en las informaciones como en las opiniones que se viertan en relación a causas o procedimientos penales en curso. Por su parte, el CONSEJO AUDIOVISUAL DE CATALUÑA (CAC) establece que no se debe prejuzgar, ni atribuir culpabilidad, ni proyectar sospechas[40]. Por su parte, el Artículo 7 del Manual de Estilo Periodístico para la Información sobre Casos de Violencia Doméstica o que afecten a niños, niñas y adolescentes, elaborado por el COLEGIO DE PERIODISTAS DE CATALUÑA, así como el Artículo 9.1.7 del Libro de Estilo de Canal Sur Televisión/ Canal 2 Andalucía, sostienen que nadie debe ser considerado autor de un delito mientras los tribunales no se pronuncien mediante sentencia firme de un juez al respecto, ya que el periodista cuenta una historia, no dicta sentencias. En el mismo sentido, la EMPRESA BRASIL COMUNICACIÓN (EBC) reafirma el respeto por el principio de inocencia y sostiene que, al investigar, no se reemplace a las autoridades[41]. Iguales consideraciones hace Canal 11 de México, indicando que debe existir una sentencia judicial para la adjudicación de culpabilidad[42].

Que a su vez, son muchos los Códigos de Ética, manuales de estilo, guías prácticas y declaraciones que abordan el uso del lenguaje en la cobertura de casos policiales, en función del respeto por el principio de inocencia. En este sentido, el Libro de Estilo de Canal Sur Televisión y Canal 2 Andalucía,[43] la ASOCIACIÓN NACIONAL DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN (ASOMEDIOS) [44] de COLOMBIA —que incluye a la Cadena Caracol—y la TV

a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme [ ]" (Sentencia del 15 de mayo de 2011, párrafo 33).

40 Consejo Audiovisual de Cataluña, Recomendaciones del Consejo Audiovisual de Cataluña sobre el tratamiento informativo de las tragedias personales, pág. 32 [En línea www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q9recomanacions.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

41 EBC (Empresa Brasil de Comunicação), Manual de Jornalismo da EBC, [En línea www.ebc.com.br/sites/default/files/manual_de_jornalismo_ebc.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013).

42 ONCE TV, Código de autorregulación periodístico, Artículo 38, p.5 [En línea www.oncetv-ipn.net/acerca_de_canal_once/autorregula/9CodigoPeriodisticoC11.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

43 Canal Sur Televisión y Canal 2 de Andalucía, Libro de Estilo, Punto 9.5.1, p.151 [En línea www.canalsur.es/resources/archivos/2010/3/22/1269268079994LibrodeestiloCanalSur.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

44 Asociación Nacional de Medios de Comunicación (Asomedios), Código de Autorregulación, p. 3-4 [En línea www.cmi.com.co/archivos/documentos/CODIGOAUTORREGULACION.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

Pública de ECUADOR,[45] exhortan a tomar distancia con las fórmulas adjudicatarias de delitos. Algunas previsiones remarcan un especial deber de cuidado en la cobertura de casos policiales, tanto en relación con las fuentes como durante las primeras diligencias de la investigación, ya que no es extraordinario que existan meras sospechas o indicios que no se ratifiquen con posterioridad. Como señala la EBC, los periodistas deben ser cuidadosos de no producir un daño con la exposición de hechos y nombres.[46]

Que en línea con lo dictaminado por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO, la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS concuerda con la inobservancia de estos principios en la cobertura periodística del homicidio de Ángeles RAWSON.

Que la configuración de relatos tendientes a criminalizar a los trabajadores de la CEAMSE y a los familiares de la joven da cuenta de una inversión del principio de presunción de inocencia, donde ''todos son presuntos culpables'' hasta que se demuestre lo contrario.

Que en efecto, algunos relatos que criminalizan a los trabajadores y a miembros de la familia a su vez resultan discriminatorios y contrarios, por lo tanto, a los Artículos 70 y 71 de la Ley 26.522.

Que conforme al Artículo 70 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ''La programación de los servicios previstos en esta ley deberá evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o que menoscaben la dignidad humana [...]''. El Artículo 71, por su parte, dispone que ''quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de...'' lo dispuesto por una serie de leyes que expresamente se indican, sus normas complementarias y/o modificatoria, y las normas de protección ante conductas discriminatorias.

Que entre estas últimas normas se incluye la Ley 23.592 que define al acto discriminatorio en su Artículo 1, con el siguiente alcance: ''Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos''.

45 Ecuador TV, Guía Editorial. Servicios Informativos de la Televisión Pública, (2009), p. 55, Punto 185 [En línea www.ecuadortv.ec/docutransparencia/GUIAL%20EDITORIAL%20RTVECUADOR.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013)

46 EBC (Empresa Brasil de Comunicação), Manual de Jornalismo da EBC, [En línea www.ebc.com.br/sites/default/files/manual_de_jornalismo_ebc.pdf] (Último acceso Diciembre de 2013).

Que con fundamento en estas normas, y conforme al análisis de las coberturas periodísticas realizado por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO, la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS concluye que la violación al principio de inocencia de los trabajadores del CEAMSE estuvo basada en su condición socio laboral. En relación con los familiares de la joven asesinada la vulneración de dicho principio, fundamentalmente en perjuicio de la pareja de la madre de Ángeles, se sustentó en la caracterización estereotipada y discriminatoria del núcleo familiar y de los vínculos habidos entre ellos. Y este estigma, aun cuando las hipótesis culpabilizadoras se diluyan y se pruebe fehacientemente que nada tenían que ver estas personas con los hechos, la rotulación negativa acompañará a estas personas mediáticamente acusadas así como las impresiones estigmatizantes y despectivas creadas en el público difícilmente puedan ser borradas.

Que por otra parte, las denuncias presentadas ante esta Defensoría refieren también a la vulneración del derecho a la intimidad de Ángeles RAWSON y su familia en la cobertura periodística del caso.

Que la privacidad, que incluye el derecho a la intimidad, es un principio fundamental reconocido en el Artículo 19 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL que establece: ''Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados...''.

Que la interpretación doctrinaria de esta norma constitucional señala que la intimidad, derivada de la privacidad como principio de no interferencia, ''ampara el derecho a ser dejado a solas, a velar y excluir de las miradas de terceros la interioridad, los pensamientos, el núcleo central de la personalidad. No se trata de impedir que el Estado reprima conductas o las imponga, sino de preservar del conocimiento ajeno —público, sea estatal o no— aquellos derechos, de resguardar el derecho al secreto y al silencio de las personas''. (GELLI, María Angélica, CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Comentada y concordada, La Ley: Buenos Aires, 2013, Tomo 1, p. 333).

Que la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, reforzó la protección del derecho a la vida privada. La CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS establece en su Artículo 11 inc. 2 que ''Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación'' y el inciso 3 del mismo artículo reafirma que ''Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques''.

Que a fin de proteger el derecho a la intimidad, el CÓDIGO CIVIL incorporó un mecanismo de tutela en su Artículo 1071 bis, ordenando que ''El que arbitrariamente se entrometiere en la vida ajena, publicando retratos, difundiendo correspondencia, mortificando a otros en sus costumbres o sentimientos, o perturbando de cualquier modo su intimidad, y el hecho no fuere un delito penal, será obligado a cesar en tales actividades,

si antes no hubieren cesado, y a pagar una indemnización que fijará equitativamente el juez, de acuerdo con las circunstancias; además, podrá éste, a pedido del agraviado, ordenar la publicación de la sentencia en un diario o periódico del lugar, si esta medida fuese procedente para una adecuada reparación''.

Que dicho artículo refiere a la publicación de retratos como un supuesto específico de violación a la intimidad de las personas, y es precisamente la exhibición reiterada de la imagen de Ángeles RAWSON en canales y señales de televisión, otra de las cuestiones sometida a consideración de la Defensoría en las denuncias recibidas.

Que es clara entonces la protección que la ley confiere a los familiares para que no sean afectados en su intimidad por el tratamiento de la imagen de la niña.

Que ahora bien, el informe de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS observa que existe un vacío legal en la protección del derecho a la imagen de niñas, niños o adolescentes fallecidos –cuestión a la que alude una de las denunciantes-.

Que al momento de expedirse la presente Resolución se discute en el CONGRESO NACIONAL un proyecto de reforma del CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN que incorpora la protección del derecho a la imagen de las personas fallecidas. De acuerdo con el proyecto en debate, en el caso de las personas fallecidas, el consentimiento para la publicación deben darlo los herederos o la persona designada por el causante en una disposición de última voluntad. Si hay desacuerdo entre herederos del mismo grado, debe decidirlo el PODER JUDICIAL. Pasados VEINTE (20) años desde la muerte, es libre la publicación no ofensiva. La propuesta de reforma constituye un avance en la protección del derecho a la imagen de las personas fallecidas.

Que de consagrarse esta reforma, se reforzaría la fuerte protección de la que goza la intimidad de los niños y niñas a través de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, en particular la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO cuyo Artículo 16 dispone que: ''1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación. 2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques''.

Que en el mismo sentido, la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada en 2006 para adecuar la normativa nacional sobre infancia al paradigma de la Convención, protege en su Artículo 22 el derecho a la dignidad, reputación e imagen de niñas, niños y adolescentes, prohibiendo ''exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de esta ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en contra de su voluntad y la de sus padres, representantes legales o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar''. A su vez, este Artículo fue reglamentado en el Decreto Nacional

415 de fecha 17 de abril de 2006, reglamentario de la Ley 26.061, el cual establece que "los datos e informaciones a que refiere el párrafo segundo del Artículo 22 comprenden los de su grupo familiar, su vivienda, su escuela, su apodo o sobrenombre y todo otro que permitiera identificarlo directa o indirectamente".

Que en consecuencia, es probable que la demanda expresada por las denuncias recibidas, en el sentido de resguardar la imagen de Ángeles RAWSON aún luego de su fallecimiento, se vea receptada en una pronta reforma legislativa que extienda la protección de que hoy gozan los niños, las niñas y los adolescentes en relación con el respeto de su intimidad y privacidad.

Que la necesidad de reafirmar los objetivos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual puesta de manifiesto por la cobertura del homicidio de Ángeles RAWSON dio lugar a diversas acciones de la Defensoría del Público. Algunas de ellas tuvieron carácter pedagógico, otras se dirigieron a reparar hechos puntuales y otras tuvieron por objetivo abordar con mayor profundidad las prácticas que derivan en la vulneración recurrente e irreflexiva de los derechos tutelados en la normativa vigente.

Que entre las acciones de tipo pedagógico motivadas por las presentaciones del público, el 28 de junio de 2013, la Defensoría emitió un comunicado a raíz de la posible reproducción en televisión de un conjunto de fotografías de la joven en el momento en que fue hallado su cuerpo, entre la basura y los residuos en las dependencias de la CEAMSE, que habían sido publicadas en la tapa del Diario MUY. En el comunicado se recuerda la importancia del tratamiento responsable de noticias referidas a este tema, en el marco del respeto a los derechos humanos que es la base de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Textualmente el comunicado señala: "...ante la posible reproducción en medios de comunicación audiovisuales de un conjunto de fotografías de Ángeles RAWSON en el momento en que fue hallado su cuerpo en dependencias de la CEAMSE, publicadas originalmente por el Diario MUY, la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL recuerda la necesidad e importancia del tratamiento responsable de noticias como la referida al asesinato de una joven. El Artículo 3 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual postula, en su inciso d), que uno de los objetivos de esta norma es "la defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos". A su vez, la misma ley procura evitar la producción y difusión de imágenes y dichos que menoscaben la dignidad humana o que resulten perjudiciales para la integridad de los niños, niñas y adolescentes. La concepción de la información y la comunicación como servicio social y como fundamento para el ejercicio del derecho humano a la comunicación implica, centralmente, el respeto de los derechos de las personas, el cual resulta avasallado toda vez que sus imágenes son expuestas violando su intimidad y dignidad. El desconocimiento de los derechos personalísimos de las personas obliga a esta Defensoría a promover, siguiendo los lineamientos nacionales e internacionales en la materia, la reflexión crítica y responsable acerca de la tarea de los medios de comunicación y sus formas de abordaje de noticias como la que aquí se

menciona. En ese marco, la Defensoría invita a los medios de comunicación audiovisuales a evitar la truculencia y la sordidez de las coberturas que puedan implicar, precisamente, la violación de derechos consagrados para los niños, niñas y adolescentes por las normas nacionales e internacionales, tales como la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Ley de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, y la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO".

Que además, la Defensoría remitió a las gerencias periodísticas de los canales y señales mencionados en los reclamos, el Dossier "Por una comunicación democrática de la niñez y la adolescencia. Herramientas para estudiantes y profesionales, elaborado conjuntamente por la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, el FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) y la Defensoría, a fin de acercar instrumentos útiles para una cobertura responsable y respetuosa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes".

Que entre las acciones tendientes a reparar hechos puntuales, tal como detalla la Resolución N° 84 de fecha 11 de septiembre de 2013, la Defensoría canalizó una presentación por la vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a través del tratamiento periodístico del homicidio de Ángeles RAWSON en el programa Mauro 360° emitido por A24 y AMÉRICA TV durante la mañana. El ese programa el conductor refirió en detalle a las escenas de violencia que integran la película "Irreversible", de Gaspar NOÉ, en la que se representa una violación en tiempo real, vinculándolas con lo que las conjeturas indicaban que había ocurrido con la joven antes de su muerte. La Defensoría consideró vulnerados los derechos del público en la situación que planteaba el reclamo y promovió una rectificación al aire del conductor que se concretó a los pocos días del hecho denunciado. Textualmente el conductor reconoció: "...Han pasado cosas que yo tengo que aclarar como consecuencia de una sugerencia realizada por la Defensoría del Público [...] Les comento que el pasado 12 de junio [...] en oportunidad de los hechos sucedidos... en este programa hemos exhibido, y yo soy el responsable, imágenes de una película con el fin de ilustrar lo que informábamos. La elección de dichas imágenes fue totalmente desafortunada por parte nuestra, mía, ya que se trata de material que pudo afectar la sensibilidad de menores o adolescentes. Quiero personalmente pedir disculpas por eso. Son problemas que han surgido de buena fe cuando se hace un programa en vivo y a veces el vértigo o una consigna poco clara genera estas cosas." Y continúa: "Mil disculpas, no volverá a pasar, tiene que ver con las ganas de cubrir esto, lo mejor posible".[47]

Que estas iniciativas tienen por objeto que la reflexión crítica que suscitan los planteos del público en quienes a diario hacen televisión y radio, pueda ser compartida con las audiencias y que se rectifiquen públicamente aquellas decisiones que puedan haber afectado los derechos del público, en particular cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, como un modo de reparar a su vez esas afectaciones.

47 Véase Resolución N° 84/2013 de esta Defensoría.

Que por último, el tratamiento periodístico de este caso puso además de manifiesto la necesidad de impulsar un debate profundo con los distintos actores involucrados en la cobertura de noticias que se refieren a hechos de violencia y situaciones delictivas, en particular cuando éstas involucran a niñas, niños y adolescentes. En este marco, la Defensoría convocó también a asociaciones civiles, familiares de víctimas y organismos de protección del Estado a reflexionar en torno a los siguientes ejes: 1) las fuentes de información, 2) la representación mediática de los sujetos involucrados, 3) la formación y el rigor periodístico, 4) las entrevistas, 5) las modalidades narrativas, 6) los ''criterios'' de noticiabilidad, 7) el tratamiento de las imágenes y 8) el respeto a la intimidad e integridad humana.[48]

Que en relación a las fuentes de información, se señaló que se trabaja frente a una ausencia de fuentes especializadas, ya sea por un desconocimiento respecto a cuáles son las voces específicas y autorizadas que deberían ser convocadas en cada caso, o por la dificultad de acceso a las mismas. Frente a esta problemática, se identificaron ciertas tendencias de trabajo sustitutivas (por ejemplo, la conversión del propio periodista en fuente, la construcción de ''criminólogos mediáticos'', la centralidad de la opinión de ''vecinos'' y ''opinólogos''). A su vez, se remarcó la tendencia a privilegiar la fuente policial, siendo abordada en distintas oportunidades la complejidad del vínculo entre medios de comunicación y policía, y se hizo referencia a la necesidad de debatir el uso de imágenes de cámaras de seguridad para construir o ilustrar noticias.

Que en relación a la representación mediática de los sujetos involucrados en casos policiales, se observó que los medios de comunicación siguen un patrón clasista a partir del cual reproducen selectividad y discriminación. Este patrón clasista incide a su vez en la invisibilización de los casos de violencia institucional. Por otra parte, se señaló que cuando los casos involucran a niños, niñas, adolescentes y grupos étnicos, se promueve una mirada estigmatizante y sexualizante. Las reflexiones en torno a este tipo de representaciones mediáticas concluyeron que las noticias luego pierden visibilidad, pero la impronta y las rotulaciones quedan fijadas sobre los sujetos, siendo necesario repensar otras modalidades de representación.

Que en referencia a la formación y rigurosidad periodística, se identificaron una serie de aspectos que condicionan la cobertura de los casos policiales, como la falta de capacitación sobre cuestiones de índole jurídica (conocer el funcionamiento del proceso judicial, sus tiempos, la modalidad correcta de referir a los sujetos y situaciones, cuáles son los

48 En las dos primeras reuniones participaron cronistas, camarógrafos, editores, periodistas y productores ejecutivos de la TV Pública, Télam, C5N, Canal 9, Radio Continental, Canal 13, la Radio de las Madres y de distintos programas radiales y televisivos, la tercera a asociaciones civiles y familiares de víctimas de hechos policiales y la última a organismos de protección del Estado (participaron la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, integrantes del Programa sobre Políticas de Género de la Procuración General de la Nación, representantes del AFSCA y del Consejo Asesor para la Comunicación Audiovisual y la Infancia, de la Defensoría General de la Nación, la Dirección de Derechos Humanos Ministerio de Seguridad, la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, un Defensor Público Juvenil de La Plata y una Defensora Oficial de Lomas de Zamora). Estos encuentros se organizaron en virtud de las competencias que tiene esta Defensoría conforme el artículo 19, inciso c) de la Ley 26. 522, de acuerdo con el cual este organismo debe ''convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación''.

derechos de las personas involucradas) y de procedimiento. En primer lugar se señaló que la lógica 'del minuto a minuto' impide ampliar la investigación y a la vez promueve la difusión de diagnósticos, opiniones y análisis de los casos sin aguardar el resultado de las pericias ni chequear los datos que se informan. En segundo término, se subrayó que la ausencia de abordajes contextualizadores en el tratamiento periodístico de los casos policiales impide ver los conflictos existentes detrás de la violencia. Por último, se hizo referencia a las condiciones y exigencias cotidianas de trabajo en función del rating como otro de los aspectos que condicionan la rigurosidad periodística.

Que en relación a las entrevistas que se llevan a cabo en la cobertura de casos policiales, la totalidad de las Mesas de Trabajo acordaron en que buena parte de las coberturas se desarrollan a partir de una modalidad violenta, como por ejemplo, las entrevistas a personas en estado de shock. A su vez, se plantearon una serie de interrogantes y reflexiones importantes en torno a los derechos de las niñas, niños y adolescentes cuando son entrevistados.

Que en relación a las modalidades narrativas, se señaló que la divulgación de detalles no siempre pertinentes para dar cuenta de los hechos policiales o de violencia sobre los cuales se quiere informar, se complementa con tendencias discursivas contrarias, tal es el caso del discurso de la inseguridad que convive con posturas que niegan el problema. Así surgió la cuestión de cómo cubrir las situaciones de violencia y delito de una forma que contribuya a la población y a la no repetición de estas situaciones y/o a la criminalización de sectores de la población.

Que en orden a los "criterios" de noticiabilidad, se determinó un conjunto de variables que condicionan la presencia o no de un tema en la agenda de noticias. En primer lugar el rating, y por otro lado, criterios de clase, educación y ubicación geográfica de los hechos y sus protagonistas. Esto produce la invisibilización de numerosos casos.

Que en línea con al tratamiento de las imágenes, muchos camarógrafos señalaron que tienen a su cargo el proceso de captura, pero que la construcción del sentido de lo registrado depende de otros actores de la comunicación. La directiva suele ser traer todo el material que se produzca, "no perderse nada". Al respecto se conversó sobre la necesidad de profundizar en la discusión sobre los límites que ciertas situaciones imponen al imperativo de capturar todas las imágenes y se dejó planteada la necesidad de trabajar sobre principios que sustenten acuerdos entre las emisoras para no registrar ni difundir imágenes terribles.

Que finalmente, un aspecto común de la totalidad de las Mesas de Trabajo fue la reflexión en torno a la necesidad de respetar y defender la privacidad del dolor de las víctimas y familiares de los casos policiales y hechos de violencia.[49]

49 En este sentido, fue valioso en las Mesas el testimonio de la experiencia de familiares de víctimas que manifestaron, por ejemplo, "En 'cadena nacional', el país se enteró de la muerte de mi hijo antes que yo. La información fue difundida sin chequear con el juez interviniente ( ) nuestra intimidad había sido violentada profundamente. Cámaras tratando de captar los rostros. Esa sensación de ser violado en el sentimiento no se pasa nunca. Recién ahí pedí disculpas a padres de, por ejemplo, Cromañón por lo que hice de sus imágenes ( ) La tragedia no sólo es expuesta, sino reiterada por horas y horas a lo largo de los programas. Nos ponen a las víctimas en el rol de principales culpables. ( ) que se difunda por los medios la muerte de un familiar sin que uno sea notificado es violentar ( ) El dolor es tratado como mercancía publicitaria ( ) Los medios no tienen derecho a vulnerar la intimidad del dolor ( ) la visión de esas imágenes revive el dolor padecido ( ) es necesario un protocolo que

Que durante los cuatro encuentros se formularon una serie de argumentos en favor de la necesidad de disponer de documentos o guías orientadoras de la práctica. Entre ellos se expresó la utilidad de generar estos espacios de intercambio, promovidos por la Defensoría del Público, y se propuso continuar con su organización periódica, como así también se señaló la necesidad de elaborar un documento que oriente el tratamiento de víctimas y familiares, que recoja diferentes experiencias de cobertura responsable y que profundice en los derechos que deben respetarse en el abordaje de estos temas.

Que las denuncias recibidas, el análisis de la cobertura del caso Ángeles RAWSON y los fructíferos intercambios mantenidos en las reuniones organizadas por la Defensoría, ponen de manifiesto la necesidad de profundizar en la divulgación de los principios que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el resto de la normativa vigente prevén para el tratamiento periodístico de hechos como los que suscitaron las Actuaciones que mediante este acto se tienen por finalizadas.

Que esta Defensoría se encuentra comprometida en el desarrollo de herramientas específicas para promover la autorregulación de los servicios de comunicación audiovisual y la incorporación del enfoque de derechos humanos, que sustenta la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en las prácticas cotidianas de quienes hacen televisión y radio en ARGENTINA.

Que los géneros informativos en los servicios de comunicación audiovisual tienen como función principal la difusión de información socialmente necesaria y son, por ello, un ámbito prioritario en el que se expresa la responsabilidad social de estos servicios y el interés público de su actividad. Es por ello que las pautas éticas a las que refiere el Artículo 3 de la Ley 26.522 están llamadas a desplegarse en las decisiones que se adoptan en relación a la cobertura periodística de noticias, en particular cuando se trata de hechos delictivos y situaciones de violencia.

Que desde sus inicios la Defensoría lleva adelante acciones conjuntas con otros organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y universidades, con la convicción de que la comunicación audiovisual democrática es una construcción colectiva en la que contribuyen las perspectivas y los ámbitos de actuación de los distintos actores.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 20º de la Ley № 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente № 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

---

oriente el tratamiento de las víctimas y familiares, que la intimidad de la víctima esté por encima de cualquier otro interés.''

ARTÍCULO 1º: Recomendar a los responsables periodísticos de los canales y señales de televisión, en función de las consideraciones vertidas en esta Resolución, respetar en la cobertura periodística de hechos policiales y de violencia, los derechos personalísimos y las garantías constitucionales de las personas involucradas, y los derechos del público, tal como dispone la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la normativa que ésta expresamente recepta.

ARTÍCULO 2º: Encomendar a la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS de la Defensoría del Público, profundizar el diálogo con los organismos del Estado vinculados a la temática —MINISTERIO PÚBLICO FISCAL, MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, MINISTERIO DE SEGURIDAD Y SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA— para avanzar en el desarrollo de herramientas de divulgación y capacitación que aborden las cuestiones de índole jurídica y de procedimiento involucradas en casos policiales y de violencia, que deben ser consideradas en una cobertura responsable y respetuosa de los derechos de las personas involucradas y del público.

ARTÍCULO 3º: Encomendar a la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN de la Defensoría del Público la elaboración de un módulo de capacitación basado en los materiales que se desarrollen en cumplimiento del Artículo 1° de la presente Resolución y el desarrollo de módulos de capacitación presencial específicos sobre este tema que se incorporen a las propuestas de capacitación que la Defensoría realiza con trabajadores, trabajadoras y equipos de dirección de emisoras y productoras de televisión y radio.

ARTÍCULO 4º: Notificar la presente Resolución a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA), a los titulares de las licencias de los canales y señales mencionados en la presente Resolución, al MINISTERIO PÚBLICO FISCAL, AL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, AL MINISTERIO DE SEGURIDAD, A LA SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, y a los denunciantes.

ARTÍCULO 5º: Regístrese, difúndase en el sitio web del Organismo y oportunamente archívese.

1.3 DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN (ARTS. 1, 2 Y 71 LSCA)

Estigmatización de un niño por sus opiniones políticas vertidas en televisión

RESOLUCIÓN N° 29/2015

Buenos Aires, 2 de marzo de 2015

VISTO la Actuación N° 364/2014 y las Consultas N° 1207/14, N° 1194/14 y N° 1651/14 del registro de esta DEFENSORIA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNI-

CACIÓN AUDIOVISUAL, las Leyes N° 26.522, N° 26.061 y N° 23.849, la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, y

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 inciso a) de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORIA DEL PUBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

I. Antecedentes

El 6 de noviembre de 2014 se iniciaron las Actuaciones mencionadas en el VISTO, a raíz de reclamos que refieren a las manifestaciones vertidas por Jorge LANATA conductor del programa ''Periodismo para todos'', emitido por CANAL TRECE el día 2 de noviembre de 2014 sobre las opiniones de un niño de ONCE (11) años, a quien nos referiremos en esta Resolución con las iniciales C. o C. W. para proteger su identidad.

Una de las presentaciones denuncia al conductor del programa por ''insultar y pisotear los Derechos de un niño C. W., de ONCE (11) años, conocido por sus declaraciones que expresó en el homenaje a Néstor KIRCHNER. Anoche en su monólogo del programa Periodismo para Todos emitido por CANAL TRECE, Jorge LANATA declaró: 'C. W, andá a Disney querido, jugá a la PlayStation, tus viejos te están cagando, te están quemando la cabeza. No le des bola a esos tipos, a tus padres'. 'Vos no podés hablar como Aníbal FERNÁNDEZ, porque sos un nene de ONCE (11) años y no tenés la más puta idea de lo que estás diciendo, no te hagas el canchero, yo también me quería hacer el canchero cuando era chiquito y parecer más grande. Es el hijo de GOEBBELS, es el hijo del ministro de Propaganda de HITLER... ¿de dónde salió este chico?, encima le mienten'. Es una violencia no solo verbal, estigmatizar a un niño con el aparato televisivo que el conductor tiene, para atacar a un niño que se expresa con total libertad, espero se pueda sancionar o que le pidan disculpa a este niño que fue atacado por pensar libremente y decir que la política es la herramienta para cambiar las cosas en el país''.

Otro de los reclamos recibidos manifiesta: ''Durante el programa 'Periodismo para todos' conducido por LANATA, se hace referencia a C.W. con mucho sentido discriminatorio y desprestigio. LANATA lo ningunea al niño diciéndole que no sabe nada como el 'no tener la puta idea de lo que decís'. Entre todas las cosas que dice, dispara con el comentario: 'Es el hijo de GOEBBELS, es el hijo del ministro de Propaganda de HITLER... ¿de dónde salió este chico?, encima le mienten'. Es volver al paradigma de la infancia, que solo son proyectos a futuro donde no pueden ni pensar ni participar. Debería saber LANATA la CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS DEL NIÑO y toda la legislación pertinente donde los niños son sujetos de derechos y pueden opinar libremente''.

Por último, el 7 de noviembre de 2014 se recibió otra denuncia, esta vez, de la madre de C.W. que expresa: ''En distintos medios de comunicación, en distintos programas, se

ejerció violencia mediática, discriminación y vulneración de derechos de mi hijo de once años, C. M. W. Los periodistas de los que hasta ahora me he enterado que han hecho eso son: LEUCO, FEINMANN, Nelson CASTRO, MAJUL y LANATA en sus programas de TV del domingo 2 de noviembre de 2014, Magdalena RUÍZ GUIÑAZÚ en su programa de radio del lunes 3 de noviembre pasado y Silvia FERNÁNDEZ BARRIO en su programa de Tv [...] Solicito la intervención de la Defensoría del Público de la Nación en este tema''. En relación a esta última denuncia corresponde puntualizar que a partir de especificaciones aportadas por la presentante en comunicaciones posteriores, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de la Defensoría analizó las piezas audiovisuales señaladas. A excepción del programa Periodismo para Todos emitido por CANAL TRECE el 2 de noviembre de 2014, sobre el que versa la presente, no se registraron en el resto de las emisiones analizadas, elementos que discriminen y/o atenten contra los derechos del niño C.W.

Análisis comunicacional del programa

En virtud de las denuncias recibidas, la DIRECCION DE ANALISIS, INVESTIGACION Y MONITOREO de esta Defensoría evaluó el programa ''Periodismo para todos'' y los planteos efectuados por los denunciantes, y realizó el correspondiente informe socio-semiótico comunicacional.

En este sentido, la mencionada Dirección afirma que el conductor ''realiza un monólogo sobre distintos temas ante un público situado en gradas, algunos de cuyos integrantes son tomados por la cámara al momento de reírse por algún comentario del periodista. Entre los temas presentados, el conductor menciona el de un 'video de un nene K, llamado C. W., que se viralizó en las redes y que después salió en todos lados. Si no lo viste, yo quiero que lo veas. Hay una cosa que quiero aclarar: no es que nos estamos metiendo con un nene de ONCE (11) años. Ahora, yo quiero que lo veas este video porque me parece que es un muy buen ejemplo, un terrible ejemplo, más que del nene, de los padres del nene, y que es un ejemplo de los años de propaganda y de lavado de cerebro de la cabeza de la gente, incluidos los más chicos'''.

Luego la aludida Dirección relata la exposición del conductor, quien refirió ''Bueno ahí lo tenés a C. W. A ver si se entiende exactamente lo que quiero decir: si en cambio de Néstor el chico hubiera dicho 'yo quiero mucho a Mauricio y me encanta Anita, la hija de Mauricio'. O si hubiera dicho: 'yo quiero mucho a CARRIÓ, me encanta', me hubiera parecido lo mismo. ¿Se entiende lo que quiero decir? No estoy hablando de que el chico sea K o no sea K''. Y agrega dirigiéndose al niño ''Ahora, C., andá a Disney querido. Tenés ONCE (11) años, jugá a la Play Station. Tus viejos te están cagando la vida. Te están quemando la cabeza. ¿Me entendés? Entonces, no le des bola a esos tipos. Hablo de tus padres, C. ¿Me entendés? Porque te están cagando la vida. Te están quitando una de las cosas lindas que vas a tener, que es ser chico.

C., sé chico. Después va a haber tiempo de decir lo que estás diciendo, o cualquier otra cosa. Pero vos no podés hablar como Aníbal FERNÁNDEZ, C. ¿Me entendés? Porque sos un nene de ONCE (11) años y no tenés la más puta idea de lo que estás diciendo. Estás repitiendo cosas que escuchaste, ¿me entendés? No es verdad lo que estás diciendo, no te hagas el canchero. Yo sé qué es ser un nene y querer hacerse el canchero, porque yo también me quería hacer el canchero cuando era chiquito y quería parecer más grande. Todos nos queremos hacer los cancheros cuando somos chiquitos. Todos queremos parecer más grandes. No es nuevo lo que te pasa C. Ahora, realmente, la imagen de este chico es terrible, por él y por los padres. ¿Quiénes son los padres? ¡Es el hijo de GOEBBELS! ¿Me entendés? Es el hijo del Ministro de Propaganda de HITLER. ¿De dónde salió este chico? Y encima le mienten, porque le están mintiendo. C. te están mintiendo ¿me entendés?".

En primer lugar, sobre los puntos resaltados en los reclamos con relación al monólogo, la citada Dirección manifestó que "a pesar de la aclaración de LANATA acerca de que sus dichos no tienen intención de 'meterse' con el niño C. W, buena parte de lo que dice está en segunda persona del singular (tenés, andá, jugá, no podés, no tenés, etc) (...) y, aún, está precedido o rematado con la utilización de 'C.' como vocativo, y otros recursos como la pregunta pretendidamente ilustradora '¿Me entendés?'. Es decir, uno de sus destinatarios es C.W. LANATA expone fragmentos del video que muestra a C.W. hablando sobre el kirchnerismo para luego deslegitimar sus palabras. (...) En una operación de infantilización e inferiorización, le sugiere u ordena al niño ir a Disney. Dicha sugerencia u orden no tendría ningún problema si no fuera que se trata de una sugerencia oposicional: en vez de decir/pensar lo que estás diciendo/pensando, deberías estar haciendo otra cosa".

Por otra parte, el informe afirma que el periodista "deslegitima al niño estigmatizando y agrediendo a sus padres. De ellos dice que le 'están lavando el cerebro', le 'están quemando la cabeza' y le 'están cagando la vida'. Estas TRES (3) consideraciones resultan lesivas para la libertad de opinión del niño, a quien considera una caja vacía a la que le introyectan ideas ('lavado de cerebro', 'quema de cabeza'), de modo tal que le arruinarían su vida ('cagando la vida'). Además de postular una intencionalidad lesiva en sus progenitores, lo que constituye un agravio hacia los mismos (al menos hasta que alguna instancia judicial o médica demuestre lo contrario), el periodista considera a C. un sujeto sin autonomía. Por un lado lo reconoce como 'niño' para luego inferiorizarlo como si 'niñez' y autonomía carecieran de relación alguna. C., según el periodista, es un efecto discursivo de quienes dañan su libertad de pensamiento. En las palabras del conductor, la libertad de pensamiento del niño supone que es libre de pensar como quiera, siempre y cuando no piense de determinada manera. Si lo hace, no piensa. C. emerge como un efecto manipulado por parte del mal que expresan sus padres."

II. Acciones instrumentadas por la Defensoría del Público

Pedidos de opinión de organismos especializados

A raíz de los reclamos recibidos y en virtud de las conclusiones del análisis realizado por la DIRECCION DE ANALISIS, INVESTIGACION Y MONITOREO, esta Defensoría convocó a diferentes organismos y entidades que trabajan en la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a elaborar una opinión para enriquecer la sustanciación de estas actuaciones.

En efecto, fueron convocados el INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA (INADI), la SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SENAF), el CONSEJO ASESOR DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL Y LA INFANCIA (CONACAI), y el COMITÉ ARGENTINO DE SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CASACIDN). Las opiniones fueron recibidas entre el 20 de noviembre de 2014 y el 13 de febrero de 2015.

Reunión en la escuela primaria a la que asiste C.W.

Los hechos que motivan esta Resolución tuvieron profundas consecuencias en la vida cotidiana de C.W. y en los ámbitos donde desarrolla su vida social. Uno de los espacios donde se vio afectado fue la Escuela a la que concurre, en la que se generaron situaciones conflictivas con padres y madres de otros alumnos y alumnas, y se configuraron escenarios de difícil abordaje para el plantel docente y directivo. Por tal motivo, la Dirección de la escuela convocó a la SECRETARÍA DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SENAF) y a esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL a un diálogo con madres, padres, docentes y autoridades de la institución; y luego con el alumnado, que tuvieron lugar el 17 de noviembre de 2014.

En dicha oportunidad quienes asistieron pusieron de manifiesto el alto impacto de los dichos del periodista, sobre todo en algunos padres y madres, que no contaban con herramientas para abordar la situación desde una perspectiva de los derechos de la niñez, entre ellos el derecho a la comunicación.

El descargo de Arte Radiotelevisivo Argentino S.A.

Por otra parte, se convocó en tres oportunidades a ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO S.A. (ARTEAR S.A.) (Notas N°1334/2014, N°1402/2014 y N°1482/2014) a una reunión con el objetivo de instrumentar modos de reparación de los derechos que hubieran resultado vulnerados. Sin embargo, la licenciataria no asistió a ninguna de las convocatorias emitidas entre el 4 de noviembre y el 18 de diciembre de 2014.

Recién el 6 de enero de este año, luego de que la Defensoría expresara su preocupación frente a la falta de respuesta (Nota N°1482/2014), ARTEAR S.A. remitió una serie de

consideraciones sobre los dichos vertidos en la emisión cuestionada, a fin de que fueran incorporadas a las Actuaciones en trámite.

En este sentido, manifestaron que ''Al señor LANATA, como decíamos ut-supra, no sólo le llamó la atención el discurso de C., sino que efectuó sobre todo el tema en cuestión, una crítica que conceptualmente estuvo dirigida a que un 'chico' de ONCE (11) años es preferible que desarrolle las actividades propias de los menores de esa edad y que no se inmiscuya en temas de mayores, temas a los cuales, según el Señor Jorge LANATA, el menor fue inducido por los mayores, en el caso sus padres''.

Asimismo, resaltaron que el conductor ''... hizo toda una referencia elíptica a los casos ocurridos en más de un país, en los que a los menores, para decir claramente y no andar con vueltas 'se les lavaba la cabeza'. Esto es, se les inculcaba ideas políticas (y de discriminación y guerra) que los menores adoptaban y pasaban a constituir grupos armados preparados para combatir. Reiteramos, la referencia era a 'menores'. Y esto es lo que 'critica' el Señor LANATA, no lo que diga, sino que un menor hable, y lo que es peor inducido por mayores''.

''El Señor LANATA no discriminó -continúa el escrito-. LANATA sugirió al menor y, en particular a los padres del menor, que a los ONCE (11) años desarrolle la vida propia de su edad y no inmiscuirse en temas, como es público y notorio y no hace falta ser erudito, son propios de mayores, aceptándose dentro de éstos a los adolescentes, lo que NO es el caso de C. W...''.

La presentación realizada por ARTEAR S.A. refiere también que las manifestaciones del conductor fueron formuladas en ejercicio de la libertad de expresión, y en este sentido, citan normativa, doctrina y jurisprudencia sobre este derecho.

En relación con ello, indicaron que ''la libertad de expresión es un derecho, remanidamente conocido y reconocido en el mundo entero y por todas las legislaciones vigentes en países democráticos como lo es la REPÚBLICA ARGENTINA. Y así es que está contemplado en el Artículo 2° de la LSCA; en nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL; en la Declaración de los Derechos Humanos adoptada por la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDADES en su Asamblea General del año 1948; en el Acto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y en el Convenio Europeo del año 1950 relativo a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, a todos los cuales me remito'' (...) y afirmaron: ''Claramente la actitud del Señor LANATA fue opinar sobre si un menor, en el caso de C. W., corresponde que efectúe relatos políticos y partidistas a los ONCE (11) años. Obviamente opinó que no''.

Informe a la Autoridad de Aplicación

Oportunamente, se informó a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA) sobre la existencia de los reclamos, y las acciones llevadas a cabo por la Defensoría (Notas N° 1348/2014 y N° 1516/2014) en el marco de las Actuaciones en trámite.

III. Análisis jurídico en relación a los derechos afectados.

i. El derecho a participar y expresarse libremente bajo el paradigma de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes

Hasta la sanción de la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO -RATIFICADA POR ARGENTINA mediante la Ley N° 23.849- la niñez era considerada, bajo un paradigma tutelar, como objeto de cuidado. Desde aquella lógica, las niñas, niños y adolescentes no gozaban de autonomía plena, y sus necesidades e intereses eran entendidos como carencias a subsanar o satisfacer por los adultos.

La sanción de la Convención produjo un cambio sustancial en el enfoque de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. El paradigma actual los reconoce como plenos sujetos de derecho, y establece un modelo de protección integral, cuya base es el respeto del ''interés superior del niño'', entendiéndolo como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en la ley y los tratados.

Es decir que en el paradigma actual, los niños y niñas gozan de todos los derechos que les reconocen los tratados internacionales, la CONSTITUCIÓN NACIONAL y las leyes nacionales. En la REPÚBLICA ARGENTINA, este enfoque se encuentra plasmado en la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada en septiembre de 2005.

En este marco, rige sobre el Estado, la familia y la sociedad -lo que incluye a los medios de comunicación- la responsabilidad de garantizar la inclusión, protección y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, así como su personalidad y potencialidad.

El informe de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS de esta Defensoría sostiene que ''las niñas, niños y adolescentes son personas con derechos plenos y con un papel activo en la sociedad y en cada momento de su vida. También que gozan del derecho a participar, a expresarse, opinar y ser oídos, y a que sus opiniones e intereses deben ser respetados con atención a su interés superior. Este es el marco normativo que se aplica a la niñez y del que el descargo de la licenciataria evidencia un desconocimiento palmario.''

La participación de niñas, niños y adolescentes constituye uno de los principios orientadores que atraviesa todo el texto de la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, y por ende, su cumplimiento contribuye a asegurar el ejercicio de todos los demás derechos establecidos en ella. Este derecho está íntimamente relacionado con el derecho a expresarse libremente y a ser escuchado: ''Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño'' (Artículo 12 inciso 1).

Así lo ha entendido el Comité sobre los Derechos del Niño de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, órgano de interpretación de la Convención, en su Observación Ge-

neral N° 12, quien además ha establecido que el derecho a ser escuchados y tomados en serio constituye uno de los valores fundamentales de la Convención. Tan importante es la participación para el desarrollo de la niñez que el Comité ha dicho que debe ser considerada ''como uno de los cuatro principios generales de la Convención, junto con el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida y el desarrollo y la consideración primordial del interés superior del niño, lo que pone de relieve que este Artículo no sólo establece un derecho en sí mismo, sino que también debe tenerse en cuenta para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos[50]''.

El derecho a participar es distinto del derecho a expresarse, no obstante, el COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO ha considerado que ''la creación de un entorno propicio para que los niños expresen sus opiniones libremente también contribuye a la formación de su capacidad para ejercer el derecho a la libertad de expresión''[51].

El INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO, LA NIÑA Y ADOLESCENTES, organismo especializado de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), también ha destacado la importancia del derecho a ser oído y participar: ''es el vértice o punto de encuentro de un conjunto de derechos en los cuales se apoya: el derecho a la formación de un juicio propio, a la libertad de opinión y de expresión, a ser escuchado, a buscar, recibir y difundir ideas, a ser informado y a buscar información, a la libertad de asociación y de reunión, a la libertad de pensamiento y de conciencia, a la consideración de sus puntos de vista en espacios tales como la familia, la escuela y otros espacios institucionales''.

El FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) en Argentina ha manifestado, incluso, que la participación como derecho ''introduce la noción de ciudadanía, especialmente para aquellas personas que por su edad, aún no pueden ejercerla a través del voto[52]''.

En contradicción con estos postulados enunciados en los tratados internacionales de derechos humanos y ratificados por el FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO S.A. afirma que el niño debe desarrollar ''actividades propias de los menores de esa edad y que no se inmiscuya en temas de mayores'' en los cuales habría sido ''inducido'' a participar.

En ese sentido, el informe solicitado al INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA (INADI) señala que ''la subestimación a las opiniones políticas manifestadas por C. implica una grave vulneración a sus derechos más esenciales. En primer término por constituir una gran violación al derecho a la libertad de expresión consagrado nacional e internacionalmente como se dijo, pero además supone un menoscabo a su persona por su condición de niño (...) ¿Sólo son relevantes las

50 COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Observación general N° 12 ''el derecho del niño a ser escuchado'' (2009) Párr. 2.

51 Cit. Nota N° 1 Párr. 81

52 UNICEF. Participación de niños, niñas y adolescentes. Capítulo 3. Cuadernillo N° 3. Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. Primera edición, Mayo de 2006. Pp. 31. Consultado el 20/02/2015

opiniones vertidas por adultos? ¿Con qué criterio puede establecerse que la relevancia, la importancia o la profundidad de las ideas está directamente relacionada con la edad de quien las emite? ¿Es acaso que lo que resulta irritante, al extremo del agravio, es la edad de quien manifiesta una opinión? ¿Irrita la opinión o irrita que la emita un niño? ¿Por qué genera reacciones tan desmedidas que, interrogado sobre su mirada respecto de la situación política del país, un niño exprese su opinión?''.

El análisis de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS mencionada agrega que ''en nuestro país la Ley N° 26.061 recoge el enfoque hasta aquí analizado y contempla el derecho a opinar y a ser oído, entendiendo que 'las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a: a) Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés; b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo. Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo' (Artículo 24)''.

En efecto, el paradigma de protección integral que considera a las niñas, niños y adolescentes como plenos sujetos de derecho amplía el espacio de democracia, antes reservado a las personas adultas, y prevé un nuevo marco de ejercicio de los derechos de la niñez.

En este sentido, el reconocimiento del derecho a la participación y el ejercicio de los derechos atravesados por ella generan la necesidad de cambiar radicalmente el lugar asignado a la niñez en la comunidad. Ello implica también, transformar profundamente las relaciones entre las personas adultas y las niñas y niños fomentando el diálogo entre generaciones.

En el dictamen elaborado para estas Actuaciones, el COMITÉ ARGENTINO DE SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO manifestó que ''el derecho a opinar como emblema del resto de derechos que abren el espacio de participación implica un replanteamiento del mundo adulto, el establecimiento de relaciones entre niños, adolescentes y adultos apoyadas en la comunicación, en el respeto, en el diálogo orientador y no impositivo, asumiendo que son personas diferentes, que deben recorrer su propio camino a la vida adulta como actores y no como espectadores, para lograr desarrollar plenamente su personalidad como sujetos de derecho, permitiéndoles tomar decisiones, proponer ideas, hacer proyectos, buscar y recibir información, intervenir en actividades y procesos, ser consultados, en fin el derecho a opinar sólo es la punta de lanza que abre el camino para la participación''.

Específicamente, el derecho a la libertad de expresión de los niños, niñas y adolescentes está reconocido en el Artículo 13 de la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO: ''el niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo (...) ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño'' (Artículo 13, inciso 1). Es claro que este derecho alcanza a las niñas, niños y adolescentes

sin distinción de edades o grados de madurez y sin restricciones temáticas. Recordamos que la garantía de la libertad de expresión del Artículo 13 de la CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (que replica en este aspecto el contenido de los artículos equivalentes de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS y el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS) específicamente aclara que se extiende a informaciones e ideas ''de todo tipo'', es decir que puede incluir, por qué no, las ideas políticas.

Así se ha manifestado el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank LA RUE, quien afirmó que ''la libertad de expresión de los niños no comienza, ni puede comenzar, cuando sean capaces de expresar sus opiniones de manera autónoma o se conviertan en adolescentes; no cabe esperar que se desarrollen como seres autónomos y participantes en la sociedad a la mágica edad de DIECIOCHO (18) años de edad sin haber tenido la oportunidad de antemano[53]''.

El Relator afirma que la libertad de expresión de las niñas, niños y adolescentes ''es la primera forma de participación y es un mecanismo de inclusión, que necesariamente tiene que ver con el reconocimiento y valoración de la dignidad humana desde la niñez. El desarrollo de un pensamiento propio, la habilidad de expresarlo con claridad y la capacidad de utilizar mecanismos alternativos de expresión como el arte, la comunicación electrónica y audiovisual se desarrolla desde la infancia, por ello debe hacerse un esfuerzo especial en los programas de protección de la niñez con énfasis en el respeto a su libertad de opinión y expresión(...)[54]''.

Por el contrario, si bien la licenciataria reconoce la existencia de muchas de las normas que garantizan el derecho a la libertad de expresión (CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS -CADH-, PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS -PIDCYP-, declaraciones de derechos humanos), las menciona omitiendo el Artículo 13 de la CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO que garantiza el derecho de expresarse libremente a los niños, niñas y adolescentes. La contradicción es evidente: el derecho existe para los periodistas, pero no para los niños o niñas que deseen hacer conocer sus opiniones. Y lo que es peor aún, no tienen derecho a opinar sobre determinados temas, pero sí a ser defenestrados por esa opinión.

El descargo dice: ''Reiteramos, la referencia era a 'menores'. Y esto es lo que 'critica' el señor LANATA, no lo que diga, sino que un menor hable''. Para luego agregar que el periodista sugirió ''no inmiscuirse en temas [que], como es público y notorio y no hace falta ser erudito, son propios de mayores, aceptándose dentro de éstos a los adolescentes, lo que NO incluye a C.W.'' Entonces, ¿habría temas ''propios'' de ''mayores'' y, por ende, ''impropios'' de ''menores'', como si hubiera dos mundos antagónicos: el adulto

53 OHCHR. Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Sr. Frank La Rue. Distr. GENERAL A/69/335 [21 de agosto de 2014]. Sexagésimo noveno período de sesiones, tema 69 b) del programa previsional. Párrafo 12).

54 OHCHR. Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Sr. Frank La Rue. Distr. GENERAL A/HRC/14/23 [26 de marzo de 2010]. Párrafo 50) y siguientes.

y la niñez, sin intersecciones, sin intercambios, sin diálogo, para ejercer el derecho a la libertad de expresión? ¿Si esto fuera así, quién determinaría el listado de los temas ''propios'' e ''impropios''? ¿Una licenciataria de un servicio de comunicación audiovisual? ¿Un conductor de televisión? ¿Entonces debería existir un universo de temas inaccesibles para quienes transitan la niñez y, como señaló el Relator, después, cuando lleguen a la mágica edad de DIECIOCHO (18) años se desarrollarán como seres autónomos y participantes en la sociedad? ¿Y si las niñas y los niños osaran opinar sobre ''esos temas'', cómo se lo impedirían?

La democracia, recuperada en la Argentina desde hace más de treinta años supone participación, ampliación de derechos y no restricciones o privilegios para unos en detrimento de otros. Supone poder opinar de todos los temas que resulten de interés para cada persona, tanto adulta como niña o adolescente. Y supone libertad en ese ejercicio. Segura y posiblemente, lo que cambian son los enfoques y las miradas. Y es allí donde se evidencia la riqueza de la pluralidad y diversidad democrática.

Precisamente, la CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO integra la CONSTITUCIÓN NACIONAL desde hace más de VEINTE (20) años. En consonancia con ella la Ley N° 26.061 reconoce el derecho a la libertad de expresión como el derecho a tener ideas propias, expresar opiniones en los ámbitos de su vida cotidiana, especialmente en la familia, la comunidad y la escuela (Artículo 19).

Esta Defensoría comparte profundamente la perspectiva del FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) Argentina -con quien la licenciataria tiene un vínculo público virtuoso-, que ha manifestado que ''por su derecho a recibir y difundir información, los más jóvenes tienen derecho a recibir un trato adecuado de los periodistas (...) un trato respetuoso, como el que recibiría un adulto, guardando fidelidad de sus declaraciones. Esto ayuda a superar cierta visión paternalista o de subestimación e muchos adultos que consideran que los niños y adolescentes en general, no son aptos para dar un punto de vista socialmente válido sobre sus problemáticas[55]''.

El COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO también ha dicho en reiteradas ocasiones que las actitudes tradicionales hacia los niños y niñas en todas las esferas han demorado la aceptación del derecho que tienen a expresarse libremente[56].

Es indudable el reconocimiento normativo de los derechos de la niñez a participar y expresarse con su propia impronta y sus diversos intereses. Son los distintos ámbitos en los que los niños, niñas y adolescentes desarrollan su vida los que deben realizar una verdadera transformación que permita hacer efectiva la participación y posibilite

55 Guía para un tratamiento adecuado de las temáticas de niñez y adolescencia. Los chicos, las chicas y sus derechos en la comunicación. UNICEF ARGENTINA/MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN Y SECRETARIA DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA/MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS DE LA PROVINCIA DE SALTA. Pp. 12. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/guia-comunicacion-tratamiento-periosdistico-adecuado.pdf

56 A modo de ejemplo CRC/C/SGP/CO/2-3. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del Art. 44 de la Convención.04/05/2011 Párr. 33

escuchar sus voces. Sobre todo, es deseable que los medios de comunicación audiovisual incluyan sus voces, sus miradas y perspectivas para enriquecer las formas de ver la vida y el mundo que están llamados a difundir por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Porque, como se dijo, no hay algunos temas de adultos y otros de niños, niñas y adolescentes. Puede haber y habrá abordajes, perspectivas e intereses diversos; acorde con sus propios intereses. En este sentido esta Defensoría considera que las actitudes paternalistas pueden derivar en actos estigmatizantes o discriminatorios, lo que redunda en vulneraciones del derecho al trato igualitario que les asiste.

Porque, si bien es cierto que hemos construido una sociedad adultocéntrica, pensada, creada e ideada por los adultos, sin tener en cuenta a los chicos y chicas, no es menos cierto que el nuevo paradigma comunicacional, en la perspectiva de los derechos humanos, nos interpela para cambiar ese pretendido statu quo y, definitivamente, jerarquizar a los niños, niñas y adolescentes como los plenos sujetos de derecho que son, con libertad de pensamiento, opinión, expresión y comunicación.

ii. La protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

La Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual concibe la comunicación como derecho humano fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y la vida en democracia.

Como se señaló, esta Ley se enmarca en el nuevo paradigma que consagra a las niñas, niños y adolescentes como ciudadanas y ciudadanos comunicacionales -en tanto audiencias de la radio y la televisión y como productores y productoras de sentidos.

La Ley N° 26.522 concibe a los niños, niñas y adolescentes como un público sujeto de derechos y protecciones específicas en el ámbito de la comunicación audiovisual. De acuerdo con el Artículo 70 ''la programación de los servicios previstos en esta ley deberá evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios (...) o que menoscaben la dignidad humana o induzcan a comportamientos perjudiciales para (...) la integridad de los niños, niñas o adolescentes.''

El Artículo 71 agrega que la Ley de Protección Integral N° 26.061 debe ser respetada obligatoriamente por quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad.

Este es el nuevo marco de lectura e interpretación de los derechos comunicacionales de las audiencias en general, y de la niñez en particular. En el paradigma actual, los derechos comunicacionales de las niñas, niños y adolescentes deben ser promovidos, respetados y garantizados plenamente, y sin distinción.

En función de la actividad de interés público que realizan, los servicios de comunicación audiovisual tienen una doble obligación. Por un lado, una obligación positiva que llama a los medios audiovisuales a promover y garantizar el libre ejercicio de toda persona, sin distinción de edades o grados de madurez, a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, como así también velar por el cumplimiento de las

pautas de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que prescribe la Ley N° 26.522, la Ley N° 26.061 y la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Y por otro lado, una obligación negativa que implica evitar tratos discriminatorios y el menoscabo de la integridad de niños, niñas y adolescentes.

Sobre este aspecto el dictamen acompañado por INADI destaca la potencialidad de los medios de comunicación en el desarrollo de la niñez al afirmar que "resultan uno de los mecanismos más potentes en la producción y reproducción de representaciones simbólicas"; y alerta que también "los medios de comunicación pueden jugar un rol en el sentido de fortalecer estereotipos discriminatorios o contribuir a su eliminación". Expresa que "la subestimación de las opiniones políticas manifestadas por C. implica una grave vulneración a sus derechos más esenciales. En primer término por constituir una grave violación al derecho a la libertad de expresión consagrado nacional e internacionalmente (...), pero además supone un menoscabo a su persona por su condición de niño". En efecto, se pregunta "¿con qué criterio puede establecerse que la relevancia, la importancia o la profundidad de las ideas está directamente relacionada con la edad de quien las emite?". Y señala que "prejuzgar que un niño de 11 años, por su edad, no puede tener ideas políticas y expresarlas libremente, o que si lo hace es mera expresión de las ideas u opiniones de sus padres, estigmatiza a niños, niñas y adolescentes identificándolos como personas que son absolutamente incapaces de pensar por sí mismos (...) Las expresiones vertidas en torno a la exposición pública que adquirieron las opiniones del niño C., como se dijo resultan violatorias de la normativa nacional e internacional en materia de niñez, a la par que vehiculizan intolerancia y violencia basada en diferencias de tipo política. Las manifestaciones discursivas analizadas en el material aportado, además de abrir un terreno fértil para las agresiones de terceros que fueron sufridas por el niño y su familia, no evidencian una actitud de respeto hacia la opinión del niño, en tanto le niegan entidad por la sola condición de niño".

Por estos motivos el INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA (INADI) concluye que "el tratamiento mediático dispensado resulta discriminatorio conforme la Ley N° 23.592 en virtud de la opinión ideológica y de la edad del niño C"[57].

Recordamos que las normas internacionales y las leyes argentinas protegen a las personas en general y a los niños y niñas en particular frente a actos discriminatorios. Por tal motivo es preciso tener en cuenta la obligación que pesa sobre los medios audiovisuales de evitar cualquier trato discriminatorio hacia los niños o niñas en el ejercicio de su libertad de participar y expresarse.

57 El Artículo 1 de la Ley 23.592 establece que: "Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. A los efectos del presente Artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos."

Consideraciones finales

La CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO cumplió VEINTICINCO (25) años de vigencia en 2014. Sin embargo aún se advierte en algunos ámbitos cierta resistencia a reconocer a los niños, niñas y adolescentes como plenos sujetos de derechos. Es evidente que reacciones paternalistas y actitudes adultocéntricas demoran la vigencia del derecho a participar y a expresar las ideas y opiniones de quienes pueden y deben opinar; sin esperar a la adultez, ya que en ese momento, obviamente, dejarán de ser niños y niñas.

Tanto los dichos del conductor como el descargo realizado por la licenciataria dan cuenta de una interpretación del derecho y de una concepción de la niñez, muy alejada del siglo XXI en el que vivimos. Lamentablemente, a pesar de los intentos realizados por esta Defensoría no fue posible que ni la licenciataria ni quienes realizaron el programa aceptaran participar del espacio de diálogo y reflexión que, como hemos hecho en la tramitación de todos los reclamos anteriores -incluso con la propia licenciataria y con otros programas, con excelentes resultados-, permitiera encontrar mecanismos de reparación de los derechos vulnerados. De todas maneras, una vez más dejamos dicho que es a través del diálogo que se construye ciudadanía comunicacional y que se profundiza la democracia; alejando la construcción de la comunicación de paradigmas punitivistas y judicializadores. Pero también es cierto que para dialogar se necesitan por lo menos dos, con vocación de encuentro, intercambio y enriquecimiento simbólico.

Esta Defensoría reafirma, entonces, que la participación de los niños y niñas fortalece su autonomía, les permite tomar decisiones sobre su vida y su entorno, contribuye al desarrollo de su personalidad, y sobre todo, a su formación como ciudadanas y ciudadanos activos que participan y aportan social y culturalmente a la comunidad en la que viven.

Por ello resulta fundamental que los servicios de comunicación audiovisual, en razón de que realizan una actividad de interés público para el desarrollo sociocultural de la población, escuchen, respeten, promuevan y tengan en cuenta los puntos de vista propios de los niños y niñas, muchas veces distintos de los del mundo adulto.

Luego de más de CINCO (5) años de vigencia de la Ley N° 26.522, resulta de vital importancia que los medios audiovisuales cumplan íntegramente con el deber de respetar y promover la protección de la niñez y sus derechos comunicacionales, sin retroceder al paradigma tutelar que consideraba a las niñas, niños y adolescentes como objetos de cuidado, y como individuos incompletos, especialmente excluidos de la participación en la vida pública. Sin quitarles la posibilidad de actuar con autonomía, de tener ideas propias y expresarlas junto con sus propios intereses, ya que no hay de por sí temas prohibidos para los niños, niñas o adolescentes o sobre los que no puedan o deban opinar. Por el contrario, esta Defensoría considera que intentar restringir sus temas de interés es restringir también sus derechos.

De hecho, son los propios chicos y chicas quienes reclaman ser incluidos sin discriminación de ningún tipo en los servicios de comunicación audiovisual. Durante 2014 más de

MIL SETECIENTOS (1700) jóvenes participaron en las Audiencias Públicas[58] organizadas en las distintas regiones del país por esta DEFENSORIA DEL PUBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL para expresar su opinión sobre el funcionamiento de los medios audiovisuales (Artículo 19 inciso f LSCA). En ellas hicieron hincapié en la necesidad de desarrollar estrategias y acciones que promuevan una mayor participación en los medios de comunicación audiovisual en el marco de un trato justo, no discriminatorio y equitativo en relación a los/as adultos/as por parte de los/as profesionales de los medios, especialmente el periodismo. Esa participación que reclaman implica atender a su condición de sujetos políticos, sociales y culturales.

Estos aportes expuestos en las Audiencias Públicas, y en otros espacios de intercambio y formación, fueron sistematizados en la ''Declaración sobre la juventud y los medios audiovisuales'', debatida en el ''Encuentro Nacional: Conclusiones de las Audiencias Públicas 2014'', realizado el 27 de noviembre de 2014 en el CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA.

La Declaración, que constituye una plataforma de trabajo para el organismo, establece como ejes centrales: difundir el derecho humano a la comunicación; visibilizar juventudes con mirada y voz propia; multiplicar los nuevos medios; proteger sin excluir; evitar estereotipos negativos, complejizar las representaciones; respetar la propia imagen; promover programaciones para audiencias con derechos; garantizar la perspectiva federal y la producción local; promover la inclusión y la accesibilidad; y generar espacios de ciudadanía.

Lo dicho se refuerza con los resultados arrojados por el Monitoreo de Noticieros de Televisión de Aire de la CIUDAD DE BUENOS AIRES realizado durante 2014 por esta Defensoría. De allí surge que la marginalidad de la tematización informativa de cuestiones vinculadas a niñas, niños y adolescentes resulta emblemática: apenas el CERO COMA CINCO PORCIENTO (0,5%) de las noticias, así como el CERO COMA OCHO PORCIENTO (0,8%) del tiempo monitoreado, corresponden a notas cuya temática atiende directamente a niñas, niños y adolescentes. Apenas el CUATRO COMA CUATRO PORCIENTO (4,4%) del total de las CATORCE MIL QUIENTAS VEINTIOCHO (14.528) noticias analizadas hace alguna referencia a niñas, niños y adolecentes como parte de las noticias. De este último universo de SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO (634) noticias, el dato más relevante que se puede mencionar es que el SESENTA Y CINCO PORCIENTO (65%) de esas noticias refieren al campo policial, delictual o violento. Es decir, según el monitoreo realizado por esta Defensoría durante 2014 (y que ratifica los datos registrados durante 2013), DOS (2) de

58 Durante 2014 la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual organizó siete Audiencias Públicas en las que participaron 1750 chicas y chicos: casi mil fueron oradores, representaron a 220 organizaciones, escuelas y otros espacios de pertenencia. Este proceso fue acompañado por 170 instancias de formación y de debate en las que participaron 4.000 personas. En efecto, se trató del primer encuentro realizado a nivel nacional por un organismo del Estado que tuvo como protagonistas las voces de niñas, niños y adolescentes de todo el país. Las Audiencias Públicas, que se focalizaron en los derechos comunicacionales de la niñez, se realizaron en: Pergamino, Buenos Aires (Región Buenos Aires); en Casilda, Santa Fe (Región Centro); en San Fernando del Valle de Catamarca(Región Noroeste); en Oberá, Misiones (Región Noreste); en Ushuaia, Tierra del Fuego (Región Provincia de Tierra del Fuego); en Viedma, Río Negro (Región Patagonia); y en San Juan (Región Cuyo). Las propuestas, observaciones y conclusiones de las Audiencias Públicas se encuentran plasmadas en la ''Declaración sobre la juventud y los medios audiovisuales''. Disponible en: www.defensadelpublico.gob.ar/sites/default/files/declaracion_sobre_la_juventud_y_los_medios_audiovisuales.pdf

cada TRES (3) noticias en las que se representa a niños, niñas y adolecentes se inscriben en el campo policial y de la denominada ''inseguridad''. De esta manera, día tras día, se criminaliza a la niñez y adolescencia, y se las demoniza; mientras se las invisibiliza, en definitiva, como actores positivos de la vida cotidiana.

La contundencia del reclamo condensado en la Declaración sobre la Juventud, los resultados del Monitoreo y la gravedad de los hechos aquí analizados que no fueron reparados por la licenciataria, dan cuenta de la necesidad de, por un lado, reforzar las políticas públicas que permitan ampliar el ejercicio efectivo del derecho a la comunicación por parte de niñas, niños y adolescentes. Por otro lado, evidencian la necesidad de profundizar la ciudadanía comunicacional de ese sector social que constituye uno de los principales destinatarios de la radio y la televisión y, en muchos casos, uno de los principales vulnerados. Por último, demuestran que es necesario impulsar el compromiso por parte de quienes ejercen la titularidad de las licencias de servicios de comunicación audiovisual con los objetivos legales de promover y garantizar los derechos humanos y en particular de la libertad de expresión e información, sin censura y con respeto del estado democrático de derecho, del derecho de acceso a la información pública y de los derechos personalísimos (incisos a, c, d de la LSCA).

La presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículo 19 y 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE

ARTÍCULO 1°: Recomendar a ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO (ARTEAR S.A.) y a quienes estuvieron a cargo de la realización del programa PERIODISMO PARA TODOS la protección y respeto de los derechos comunicacionales de la niñez, conforme lo dispuesto por los Artículos 70 y 71 de la Ley N° 26.522. Y en particular recomendar un tratamiento respetuoso de las opiniones, sin restricciones temáticas en áreas de su interés, de las niñas, niños y adolescentes en tanto sujetos de derechos, tanto para recibir como para brindar inform ación y opiniones.

ARTICULO 2°: Recomendar a ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO (ARTEAR S.A) el desarrollo de conocimientos prácticos con relación a la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los servicios de comunicación audiovisual. A tal efecto, poner a su disposición un espacio de capacitación sobre las temáticas aludidas en la presente Resolución y remitir un ejemplar de la publicación ''Por una comunicación democrática de la Niñez y de la Adolescencia'', realizada por esta Defensoría, FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) y la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA).

ARTICULO 3°: Recomendar ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO (ARTEAR S.A.) promover la autorregulación, elaborando un código de ética o manual de estilo periodístico que permita un adecuado tratamiento de los temas vinculados con la niñez y la adolescencia, respetuoso de sus derechos. Remitir a la licenciataria un ejemplar de la publicación ''Ideas y Lineamientos para la elaboración de un código de ética periodística'', publicado por esta Defensoría.

ARTICULO 4°: Recomendar a ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO (ARTEAR S.A.) la consideración de la elaboración y emisión de spots audiovisuales para difundir los derechos de los niños, niñas y adolescentes y especialmente su derecho a la libertad de expresión.

ARTÍCULO 5º: Disponer a través de una Resolución específica, la Declaración en el ámbito de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, del año 2015 como ''Año por la inclusión de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación audiovisual''.

ARTÍCULO 6°: Invitar a participar de dicha Declaración a los organismos públicos dedicados a la temática de la niñez y a los servicios de comunicación audiovisual en general, públicos y de gestión privada, con y sin fines de lucro, y en particular a ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO (ARTEAR S.A.) y a quienes integran su programación.

ARTÍCULO 7°: Remítase copia de la presente Resolución a ARTE RADIOTELEVISIVO ARGENTINO (ARTEAR S.A.), a quienes estuvieron a cargo de la realización de PERIODISMO PARA TODOS, a los denunciantes y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA).

ARTÍCULO 8°: Regístrese, difúndase en la página web de este organismo y oportunamente archívese.

2

NO DISCRIMINACIÓN Y TRATO IGUALITARIO EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES

2.1 Trato discriminatorio y violencia simbólica contra las mujeres (artículos 3, 70 y 71 LSCA)

Cosificación de las mujeres en campaña publicitaria de un banco público

RESOLUCIÓN N° 2/2014

Buenos Aires, 9 de enero de 2014

VISTO la Actuación N° 698/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, las Resoluciones 12 de fecha 28 de febrero de 2013, 49 de fecha 19 de junio de 2013, 50 de fecha 19 de junio de 2013, 54 de fecha 17 de julio de 2013, 58 de fecha 23 de julio de 2013, 72 de fecha 13 de agosto de 2013, 76 de fecha 21 de agosto de 2013 y 99 de fecha 22 de octubre de 2013 de esta Defensoría, las Leyes N° 23.179, N° 24.632, N° 26.485 y N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo N° 19 de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA Del PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que con fecha 11 de octubre de 2013 se recibió la presentación que tramita mediante la Actuación citada en el VISTO, en la que se cuestionaba ''la publicidad realizada por el GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, en donde realiza alusión a los barrios de la ciudad donde se encuentra el BANCO CIUDAD. En dicha publicidad realiza una relación inapropiada con el Barrio Villa Ortúzar utilizando el cuerpo de la mujer y humillando a la misma dejándola en lugar de objeto. Teniendo en cuenta que además [es] una iniciativa del Gobierno de la Ciudad, es totalmente fuera de lugar la utilización y degradación del lugar de la mujer''.

Que la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de esta Defensoría realizó un visionado de la pieza publicitaria, constatando que la misma comienza con la enunciación de una propuesta al televidente –''Elegí un lugar'' – y a continuación se suceden una serie de imágenes tituladas, a modo de respuesta a dicha consigna. Entre las imágenes aparece un plano detalle de los glúteos de una mujer que viste unas calzas con rayas verticales celestes y blancas. La exhibición de la parte inferior de una larga cabellera sobre su espalda, junto con la mostración de un automóvil de carrera como imagen de fondo sugiere que se trata de una promotora de automovilismo. Esta imagen es titulada ''Villa Ortúzar''. La publicidad concluye con la exhibición de un recuadro: ''Tu casa está en el Banco Ciudad'', y luego de un slogan del GOBIERNO DE LA CIUDAD DE

BUENOS AIRES, un recuadro amarillo que lleva caladas las letras ''BA'' acompañas por el enunciado ''En todo estás vos''.

Que la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO estudió lo planteado en el reclamo en función del visionado de la pieza publicitaria. Dicho análisis llevó a la mencionada Dirección a sostener que ''en la selección de la imagen descripta está implícita una representación estereotipada y cosificante de la mujer, ya que se eligen visualizar (como correlato de la dualidad terminológica ''orto-Ortúzar'') los glúteos de una mujer (y no de un varón) y, entre estos, se privilegian los glúteos trabajados bajo el estereotipo de las promotoras de automovilismo, reproduciendo así una mirada cosificante, sexualizante y reductora de las mismas. [...] el carácter de juego lingüístico y su tono humorístico del vínculo (''orto-Ortúzar'') se neutraliza al considerar que el emisor de la publicidad es un ente público y gubernamental. [...] el caso denunciado bordea la tensión entre el humor y la cosificación de manera poco auspiciosa, dado que, tratándose de un órgano público, desconoce la problemática inherente a las formas de cosificación de la mujer y su debate social contemporáneo.''

Que por su parte la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS de esta Defensoría analizó el reclamo y la publicidad en cuestión, considerando además la opinión de la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO antes referida. En particular se analizó si la representación estereotipada y cosificante que la elección de la imagen cuestionada supone, confronta las obligaciones emanadas de la normativa nacional sobre comunicación audiovisual y sobre protección de los derechos de las mujeres, y la normativa e instrumentos internacionales referidos a estos temas.

Que respecto a la publicidad emitida por los servicios de comunicación audiovisual, la Ley 26.522 establece las obligaciones y derechos de los actores intervinientes en la actividad, referenciados anteriormente en la Resolución 99 de fecha 22 de octubre de 2013 de esta Defensoría, y entre los cuales se encuentran los Artículos 3, 70, 71 y 81 de la Ley 26.522.

Que en especial el Artículo 3° de la Ley 26.522 establece entre los objetivos para los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones: ''m) 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'', una pauta que luego refuerza el Artículo 70 de la misma Ley.

Que el Artículo 71 es claro en identificar a los actores alcanzados por la obligación que de esa norma emana: ''Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto'', entre otras, por la Ley 26.485, Ley de protección integral para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

Que en su Artículo 2°, la Ley 26.485 dispone que la misma tiene por objeto, entre otros:

''e) La remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres''. Y en el Artículo 5 identifica, entre los tipos de violencia, la simbólica como aquella que ''a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad''. Y como modalidad la violencia mediática que se refiere a esos mensajes e imágenes difundidos en los medios de comunicación.

Que el Artículo 5° de la CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER establece que ''Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres''.

Que, por su parte, por el Artículo 8º de la CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, Convención de Belém do Pará, los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para ''b) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres [...] para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer''.

Que en el nuevo paradigma democrático, igualitario e inclusivo que propone la Ley 26.522 para la comunicación audiovisual, se considera la actividad de la radio y la televisión como de interés público, formadora de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, lo cual implica una importante responsabilidad social y compromiso por parte de los actores involucrados tanto en la programación como en la publicidad que estos servicios emiten.

Que se evidencia conciencia de este compromiso por parte de las entidades que nuclean a las agencias de publicidad. Tanto el Código de Ética y Autorregulación Publicitaria del CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA (CONARP), integrado por la ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PUBLICIDAD (AAP) y por la CÁMARA ARGENTINA DE ANUNCIANTES, como el Código de Ética de la ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PUBLICIDAD reconocen el rol en la sociedad que cumplen los profesionales vinculados a las comunicaciones sociales. Este Código establece que todas las agencias nucleadas en la ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PUBLICIDAD (AAP) ''debe[n] asumir que cumple[n] una función en las comunicaciones sociales y que, desde ese punto de vista, se constituye[n] en moderadora[s] de la opinión pública'' (punto 1, Conceptos Fundamentales). Por su parte, el Código de Ética y Autorregulación Publicitaria del CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA (CONARP) en su Artículo 1° prevé que la publicidad debe respetar las normas legales vigentes, mientras que su Artículo 3° estipula que ''Los anunciantes, las agencias de pu-

blicidad, los profesionales publicitarios y los responsables de los medios deben: Asumir la responsabilidad social que implica la difusión pública de sus mensajes. Ser conscientes de que la observancia de los principios éticos y el acatamiento de las normas que los preservan constituyen el fundamento que la publicidad le debe al público, a sí mismos y a la comunidad en general''.

Que el Preámbulo del Código de Ética y Autorregulación Publicitaria del CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA (CONARP) referido contiene entre sus objetivos, ''1. Contribuir a una mejor comprensión de la función que cumple la publicidad dentro de nuestro sistema de vida ejerciendo de esta manera la responsabilidad social que nos compete como empresarios relacionados con la comunicación''.

Que efectivamente existe en la actualidad una mayor conciencia del rol fundamental que cumplen las empresas en la efectivización de los derechos humanos, promovida por distintas organizaciones de la comunidad internacional. En este sentido, el CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS aprobó en el año 2011 los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ''proteger, respetar y remediar'' (A/HRC/17/31).

Que las medidas adoptadas en la presente actuación pueden enmarcarse dentro del Principio Rector N° 13, el cual establece que ''La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas: a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.''

Que, en lo que atañe específicamente a las empresas de servicios de comunicación audiovisual, la comunidad internacional ha destacado en numerosas instancias su papel fundamental para lograr una comunicación plural e igualitaria. Desde la PRIMERA CONFERENCIA MUNDIAL DE LA MUJER, desarrollada en MÉXICO en 1975, se señaló la influencia que tienen los medios de comunicación sobre la formación de la opinión pública y se destacó su potencialidad de contribuir a la adopción de nuevas actitudes sobre los roles de las mujeres y los hombres. VEINTE (20) años después, la CUARTA CONFERENCIA MUNDIAL DE LA MUJER adoptó la denominada Plataforma de Acción de Beijing, que reiteró que ''Los medios de difusión tienen muchas posibilidades de promover el adelanto de la mujer y la igualdad entre mujeres y hombres mostrando a las mujeres y los hombres sin estereotipos, de modo diverso y equilibrado...''.

Que, en cuanto a la relación entre la pieza publicitaria en cuestión y el Estado local a través su BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES, cabe señalar que los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos consideran en el comentario al Principio № 4, acerca del nexo entre el Estado y las empresas, que ''cuanto más próxima del Estado

se encuentre una empresa o más dependa de un organismo público o del apoyo del contribuyente, más se justifica que el Estado asegure que respeta los derechos humanos", explicando luego que "[c]uando los Estados poseen o controlan las empresas, tienen mayores medios a su disposición para hacer cumplir las políticas, leyes y reglamentos en relación con el respeto de los derechos humanos".

Que los mismos Principios establecen que "Para que sea posible atender rápidamente y reparar directamente los daños causados, las empresas deben establecer o participar en mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran las consecuencias negativas" (Principio N° 29), resultando en este caso la Defensoría del Público organismo idóneo en tanto la Ley 26.522 le asigna la función de recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias de las audiencias de la radio y la televisión (Artículo 19 inc. a), entendidas como sujetos de derechos bajo el nuevo paradigma comunicacional que propone la ley. Particularmente en relación a las representaciones de las mujeres en los servicios de comunicación audiovisual, la Defensoría se constituye en un mecanismo adecuado de gestión de conflictos en los términos de la Plataforma de acción de Toronto (1995), documento final del Simposio Internacional sobre "La Mujer y los Medios de Comunicación", en el cual se exhorta a los Estados a "estimular los procedimientos para la consideración adecuada de las quejas de consumidores planteadas ante las empresas de medios de comunicación o los anunciantes" con respecto a dichas representaciones (punto 6.7).

Que en virtud del análisis interdisciplinario realizado por la Defensoría sobre el reclamo y la pieza publicitaria, la Actuación fue puesta en conocimiento de la SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN SOCIAL del GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, de la Gerencia del BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES, de la Gerencia General del BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES y de la presidencia de la agencia de publicidad DDB Argentina, desarrolladora del comercial, mediante sendas Notas N° 1989/2013, 1991/2013, 1992/2013 y 1990/2013 enviadas el 13 de noviembre de 2013. Además, en virtud de la vocación de promoción del diálogo y reflexión crítica que caracterizan a este Organismo, se convocó a todos estos actores a una reunión que se concretó el día 18 de noviembre de 2013 en forma conjunta con esta Defensora y representantes del BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES.

Que en ese encuentro se explicaron las inquietudes del público, que la Defensoría estaba canalizando y sobre el análisis que el Organismo hacía de las mismas, y se conversó también sobre el proceso de elaboración de las ideas de la campaña, la pieza publicitaria en particular y su producción.

Que en función de lo conversado los representantes del Banco y de la agencia plantearon la posibilidad de que el comercial fuera retirado en lo que restaba de la campaña y reemplazado por alguna de las otras dos piezas publicitarias que no incluyen a Villa Ortuzar entre los barrios a los que refieren. Esta decisión fue confirmada por la agencia que al día siguiente lo informó a la Defensoría en esos términos, dando cumplimiento a lo comprometido.

Que también como producto del diálogo mantenido en la primera y en la segunda reunión, ésta última celebrada el 26 de noviembre de 2013, la Defensoría propuso al BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES la firma de una Carta Compromiso que plasme su posición institucional con el desarrollo de una sociedad igualitaria, inclusiva, plural y con equidad de géneros.

Que por su parte la SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN SOCIAL del GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES se puso en contacto con la Defensoría del Público a fin de conocer los avances que se hubieran producido en el diálogo convocado, motivo por el cual la Directora de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos y la Subdirectora de Protección de Derechos de la Defensoría mantuvieron una reunión con integrantes de esa dependencia, el 12 de diciembre de 2013, para informar sobre lo actuado.

Que corresponde señalar la disposición tanto de la agencia de publicidad como del BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES a considerar los planteos del público, reflexionar sobre ellos y proponer acciones consecuentes con esa reflexión.

Que esta disposición y la sensibilidad del público expresada en el reclamo que motivó la presente actuación —y otras sobre discriminación, estereotipación y violencia simbólica y mediática contra las mujeres— ratifican la decisión de esta Defensoría de impulsar un trabajo integral en torno a estas problemáticas, motivo por el cual la Defensoría del Público ha decidido trabajar, conjuntamente con otros Organismos y con organizaciones de la sociedad civil, en acciones de sensibilización, concientización y capacitación dirigidas a los actores de la comunicación audiovisual y al público de todo el país.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 19° de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Téngase por concluida la presente Actuación en base a lo expuesto en los Considerandos de la presente Resolución y a las decisiones adoptadas por la Agencia DDB Argentina y por el BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES en virtud del planteo canalizado por esta Defensoría.

ARTÍCULO 2°: Ténganse presentes las consideraciones vertidas en esta Resolución para la planificación de actividades y capacitaciones que esta Defensoría desarrolle en el marco del ''Año de lucha contra la violencia mediática hacia las mujeres 2014'', en especial aquellas que involucren el trabajo junto a agencias de publicidad.

ARTÍCULO 3°: Remítase copia de la presente Resolución al GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, al BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES, a la Agencia DDB, a la presentante

y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

ARTÍCULO 4°: Regístrese, difúndase en el sitio web del Organismo, y oportunamente archívese.

2.2 TRATO DISCRIMINATORIO POR MOTIVOS DE IDENTIDAD DE GÉNERO U ORIENTACIÓN SEXUAL (ARTS. 3, 70 Y 71 LSCA)

Recomendaciones para medios audiovisuales en el tratamiento de las identidades LGTTTBIQ

RESOLUCIÓN N° 134/2015

Buenos Aires, 20 de noviembre de 2015

VISTO las Actuaciones N° 61/2013, 62/2013, 674/2013, 28/2014, 223/2014, 240/2014, 276/2014, 281/2014 y acumuladas, 294/2014, 29/2015, 30/2015, 68/2015, 72/2015, 121/2015, 187/2015, 205/2015, 248/2015 y 291/2015, la Consulta N° 150/2015, las Resoluciones N° 49 de fecha 19 de junio de 2013, N° 106 de fecha 25 de octubre de 2013, N° 50 de fecha 30 de mayo de 2014, N° 141 de fecha 29 de diciembre de 2014 y el Expediente N° 143/2015 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 inciso a) de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Desde la creación de este organismo, a través de los reclamos recibidos se han podido advertir en los servicios de comunicación audiovisual, prácticas estigmatizantes y discriminatorias que vulneran los derechos a la identidad de género y a la orientación sexual de las personas.

La recurrencia de dichas prácticas, y la gravedad de algunos de los textos mediáticos, han motivado la presente Resolución, que aborda de manera conjunta las denuncias recibidas, con el objeto de dar cuenta de una situación general que demanda cambios sustanciales en el trato de las personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersexuales y queer (LGBTTTIQ) en los medios de comunicación audiovisual.

Desde la fundación de la Defensoría del Público en noviembre de 2012 hasta de 30 se

septiembre de 2015, el QUINCE CON DIECISEIS POR CIENTO (15,16%) de las OCHOCIENTAS TREINTA Y CINCO (835) denuncias vinculadas a discursos ofensivos y/o discriminatorios en los medios audiovisuales refieren a formas lesivas respecto de las identidades de géneros LGBTTTIQ (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Tránsgeneros, Travestis, Transexuales, Intersexuales, Queer)

En la ARGENTINA se produjo, en la última década, un importante avance en el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTTTIQ, basado en el reconocimiento social y jurídico de la igualdad de todas las personas. Sin embargo, se advierte aún la necesidad de consolidar ese reconocimiento y modificar prácticas culturales discriminatorias, estigmatizantes y excluyentes en los servicios de comunicación audiovisual.

La Defensoría del Público, en virtud de las competencias que le asigna la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), propició espacios de diálogo con los medios audiovisuales aludidos en las presentaciones de las audiencias. Esos intercambios han evidenciado un alto nivel de desconocimiento de los derechos consagrados a las personas LGBTTTIQ y del derecho a un trato igualitario reconocido en la Ley 26.522. Por otra parte, se advierte también la necesidad de concientización acerca de las responsabilidades que conlleva la actividad de interés público de los comunicadores y comunicadoras, en función de la mencionada normativa.

La presente Resolución dará cuenta de todos los casos tramitados hasta el momento; las problemáticas identificadas; el marco jurídico vigente, los avances en el reconocimiento de derechos y la especial protección de niños, niñas y adolescentes; las líneas de acción llevadas a cabo por la Defensoría en favor de una representación comunicacional inclusiva y no discriminatoria; y las recomendaciones específicas para lograr un abordaje responsable y respetuoso de los derechos.

1. Problemáticas identificadas en los casos denunciados

Estigmatización de los/as niños/as y adolescentes por motivos de identidad de género u orientación sexual

Los estereotipos negativos y discriminatorios por motivos de identidad de género u orientación sexual alcanzan también a los/as niños/as y jóvenes. Las coberturas informativas sobre la diversidad sexual y de género de los niños/as y adolescentes suelen estar atravesadas por el desconocimiento y el prejuicio y tienen como correlato situaciones de discriminación, acoso escolar y violencia, que los chicos y chicas experimentan en los distintos ámbitos en los que conviven y se socializan.[59]

59 En las audiencias públicas por y para niños, niñas y adolescentes que la Defensoría llevó adelante en 2014, los propios chicos y chicas se refirieron a las consecuencias cotidianas que estos discursos tienen en su vida, consecuencias vinculadas a la discriminación, la estigmatización y la violencia de distinto tipo. Cfr. Declaración sobre la juventud y los medios audiovisuales, Diciembre de 2014, Disponible en http://www.defensadelpublico.gob.ar/sites/default/files/declaracion_sobre_la_juventud_y_los_medios_audiovisuales.pdf

Una situación que permitió a la Defensoría analizar, de manera conjunta, estos elementos se produjo en un programa radial de la emisora AM LAS CUARENTA (AM LRJ 211) de SAN JUAN, emitido el día 1 de abril de 2015 durante la mañana en el que el conductor sostuvo: "Se niegan, los mariquitas, te estoy hablando de pendejos de 13, 15, 16, 17, 18, 19 años, la edad de la secundaria. 'Vamos a jugar a la pelota'. 'Ay, profesor, yo no voy a jugar a la pelota' [con voz burlonamente aflautada]. 'Entonces, ¿qué tengo que hacer con un huevón así? Lo repruebo. Vamos a jugar al salto del carnero'. [con voz burlonamente aflautada]. 'Ay no, profesor, yo no voy a jugar porque esos son juegos muy bruscos' 'Los tengo que reprobar. Vamos a correr alrededor de la cancha y corren como mujercitas [...] Los mariquitas corren como mujercitas. Yo les estoy contando lo que está pasando hoy en las escuelas públicas, y me imagino que en las privadas también. Corren así, con las manitos respingadas, con la muñeca quebrada y corren como mujercitas y los otros vagos se les cagan de risa. Son mariquitas [...] Ya de adolescentes, amanerados, mariquitas que seguramente van a ser de adultos homosexuales militantes. Entonces, esto ha llegado al Ministerio de Educación y, ¿qué es lo que están estudiando? Darles una enseñanza diferencial, hay que darles una enseñanza diferencial, hay darles enseñanza diferencial [risa]. Hay que crear un nuevo espacio para los mariquitas y en el futuro habrá que crear nuevas escuelas para los mariquitas, para los amanerados [...] Ya son pichones de homosexuales, son pichoncitos, ya están aprendiendo cómo es esto de practicar y ser toda la vida la homosexualidad masculina. Entonces, van a crear un nuevo espacio [...] Bueno, ¿y qué bosta les irán a hacer hacer a los putines estos? Yo no sé lo que les van a hacer... No sé, qué se yo, ejercicios de cola, eh, corte y confección, no, no sé...".[60]

A su vez, proponía una "solución" segregacionista frente a lo que describió como una problemática: la "imitación de la homosexualidad" entre los "pendejos de la secundaria", y frente a la cual debían recibir una educación diferencial. Es decir, proponía crear espacios específicos, aislados, fuera del espacio social, para estos jóvenes.

Además de recurrir a términos peyorativos e insultantes ("putines", "mariquitas", "amanerados", "delicaditos") que refieren a la orientación sexual de los jóvenes que resultan objeto de su discurso, el conductor también alude, de manera igualmente peyorativa, a la condición de adolescentes de los estudiantes secundarios ("pendejitos", "pichoncitos", "vagos"), desconociéndolos, en este modo de referenciarlos, como sujetos de derechos.

Por otro lado, y en la medida que su apreciación homofóbica tiene como eje la supuesta incompetencia/debilidad física de los homosexuales, el conductor conceptualiza a las

60 Y continuaba: "Bueno, yo lo que quiero decirles la sociedad no sé ha dado cuenta de esto, todavía no se ha dado cuenta, que aquí se enseña homosexualidad, se predica la homosexualidad. Así como se predica el cristianismo, se predica la homosexualidad y las madres y bueno, las madres, imagínense, las madres terminan aceptando que tienen hijos amanerados, delicaditos y pro-homosexuales, y terminan aceptando. [ ] se predica desde el gobierno la homosexualidad, con la ley igualitaria, la discriminación, es como si yo esta teoría ya la he esbozado y la vuelvo a repetir, es como si yo promoviera la bigamia".

personas homosexuales como inferiores en su destreza física, para lo cual, profundizando las inconveniencias presentes en su discurso, apela a su feminización, también estigmatizante: ''corren con las manitos respingadas, con la muñeca quebrada, y corren como mujercitas, y los otros vagos se les cagan de risa...'' (sic). Finalmente, el conductor no tiene reparos en promover la discriminación entre los mismos jóvenes al celebrar y, por ende, legitimar que los demás ''vagos'' se ríen de aquellos que no manifiestan interés por el deporte.[61]

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece la obligación de trato igualitario y no discriminatorio por motivos de orientación sexual, sin embargo, los dichos del conductor vulneraron esos derechos en relación a los/as niños/as y adolescentes, ya que las expresiones discriminatorias hacían hincapié justamente en la orientación sexual de los jóvenes que van a la escuela secundaria.

En relación con el vínculo entre niñez e identidad de género, la Defensoría recibió una serie de reclamos que cuestionaban el abordaje noticioso vinculado a la cobertura televisiva del caso de la niña transgénero Luana, de SEIS (6) años de edad.

El tratamiento, aunque con excepciones en algunos casos —que son respetuosas de las prescripciones de la Ley de Identidad de Género—, estuvo marcado por la falta de rigurosidad; la difusión de expresiones y teorías basadas en opiniones subjetivas y/o en ''estudios'' sin indicación de fuentes; la responsabilización de la madre y del entorno por el ''desvío'' de la niña; y el desconocimiento de quienes daban a conocer la información y de quienes fueron consultados/as como especialistas, para referirse a las complejas relaciones entre las identidades, los géneros y las sexualidades.

Así, por ejemplo, algunas de las afirmaciones propuestas en torno al caso, y a Luana en particular, señalan: ''El caso de este niño que es de un sexo y quiere ser de otro'' (CRÓNICA TV: 26/9/2013); ''Fijáte que tiene el pelito largo. A la visión parece una nena, no parece un varón. Con las colitas... Acá a la que hay que entrevistar es a la madre'' (CRÓNICA TV: 26/09/2013); ''[...] Parece, en este caso, que la mamá quería tener una pareja o nene y nena, cuánto influyó el deseo de la mamá en estas cosas que hizo, que vistió, que dijo, que deseaba, que en lugar de tener un varón tenía una nena. Y esto no es un cargo, es una decisión de los padres. Lo que estoy diciendo es cuánto influyen en las situaciones futuras de los chicos, hasta en el cambio de sexualidad y lo que parece que era para la OMS una enfermedad y ahora es una open mind'' (SEÑAL A24: 26/09/2013); '' [...] Me parece que 6 años es una edad poco prudente para decidir esto y por eso en el mundo no hay un caso anterior [...] atrás del DNI, que la verdad me importa tres carajos el DNI, porque es un papel, viene la terapia hormonal [...] y a lo mejor el cambio de sexo y eso no es tan fácil de revertir (...) Según estadísticas [cuyas referencias no se precisan], estos chicos que tienen esta disforia de género. ''Dis'' es cuando el cuerpo no funciona adecuadamente con las cosas como tienen que funcionar

61 Véase en la sección 3ra. de la presente la información sobre la acción reparatoria llevada adelante por la emisora.

(...) no coincide el sexo cerebral con el biológico. Tiene un pene, pero siente que es una nena. En estos casos, hay mayor cantidad de trastornos de dependencia a sustancias y mayor cantidad de casos de suicidios en estos chicos que les pasa este problema'' (TELEFE: 26/09/2013).

De este modo, la proliferación de opiniones, que suplantan el ejercicio de la rigurosidad periodística, conduce a que se difundan ante la audiencia errores conceptuales importantes, tal como confundir la identidad de género con la orientación sexual (lo cual se advierte en la tendencia a analizar el caso en términos de homosexualidad, en el intento confuso de explicar la diferencia entre ''inclinación sexual'' e ''identidad sexual'' y en la deslegitimación que sigue); y enfocar el tema del cambio de la identidad de género como una enfermedad o problema.[62] Por otro lado, es preciso señalar que las imágenes que acompañan la noticia refuerzan, en ciertos casos, la significación negativa que se asigna, desde las distintas coberturas, a la vivencia de Luana. Ello ocurre, por ejemplo, cuando la noticia es ilustrada a través de una fotografía de una niña que esconde su rostro bajo su brazo flexionado a modo de escudo (AMERICA TV: 24/9/2013; TELEFE: 26/9/2013; TELEARTE S.A.: 26/9/2013). Una imagen que contiene gran carga emotiva y que connota vergüenza, temor, sufrimiento. Asimismo, fue posible identificar la puesta en alternancia de una presunta foto de Luana con la imagen de un nene vestido de celeste y rodeado de juguetes del mismo color y con la imagen de una nena vestida de rosa y rodeada de juguetes del mismo color (TELEARTE S.A.: 26/9/2013), contribuyendo así a reforzar la mirada dicotómica y estereotipada en torno de la identidad de género.

Por último, fue posible advertir cierta tendencia a la espectacularización del caso, a partir del desarrollo de una suerte de encuesta de opinión a figuras del espectáculo argentino para que expresen su parecer sobre el tema (llevando al extremo el recurso de convocar a voces no especializadas), partiendo de preguntas de carácter moral (del estilo ''¿Está bien o está mal?'').[63]

Estos enfoques desconocen a la niña como sujeto de derechos y, en particular, su derecho a que sus opiniones y su autopercepción, fueran escuchadas y tenidas en cuenta, a la vez que proponen una mirada culpabilizante sobre la madre de Luana y arriesgan futuras problemáticas que se desencadenarían a partir de su decisión que no presentan ningún sustento, más allá de la opinión/ocurrencia de quien las emite.

62 Así, por ejemplo, en el marco de un magazine (Canal 13, 26/09), se mantiene el siguiente intercambio:

- Panelista: A mí me parece realmente terrorífico. ¿Desde cuándo un nene de 2 años le va a dar órdenes a la madre? Porque así como le dijo quiero ser princesa le podría haber dicho que quería irse a vivir a la Luna y la mamá ¿qué?, ¿iba a ir a la Nasa para llevarla a la luna? Es evidente que hay un deseo de la madre desde que nació para que Lulú fuera mujer ( ) Dejala que cumpla 12 años, la identidad sexual se tiene recién a los 12 años.
- Columnista: Ahí está el error: no se habla de sexualidad, es una ley de género.
- Panelista: Igual la ley de género dice hasta los 14 años ( ) es como que el nene de 6 años quiera morirse entonces, qué, ¿la mamá lo va a matar?

63 En un magazine emitido por TELEFE (26/9/2013), por ejemplo, se entrevistó a distintas personas del ámbito del espectáculo bajo el anuncio: ''Tenemos famosos opinando del tema''.

Descalificación de las personas por la identidad de género o por su elección sexual

La Defensoría ha recibido diversas presentaciones que ponen de manifiesto el desconocimiento por parte de quienes trabajan en los servicios de comunicación audiovisual, del derecho de todas las personas a la identidad de género, es decir, a ser tratadas de acuerdo a "la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento" (Ley N° 26.743).

En 2014 una serie de denuncias refirieron a las manifestaciones vertidas en el programa radial "LANATA SIN FILTRO", emitido por Radio Mitre AM 790, en el cual se cuestionó la inclusión de distintas identidades de género como parte de las opciones dentro del perfil que propone la red social Facebook. Así por ejemplo, ante la pregunta: "¿qué es intersexual?", el conductor señaló: "Reemplaza el antiguo concepto de hermafroditismo. El individuo muestra caracteres sexuales de ambos sexos. Existe una discordancia entre el sexo cromosómico, los genitales externos y los internos. O sea, un tipo que tiene un quilombo [risas] Es como una cruza, como un buldog francés". Y continuaba: "Después tenés transgénero [...] A ver, ¿a estos qué les pasa? [risas] Personas que sienten que su género fisiológico innato, o sea el pitilín, no se corresponden con el género al cual se identifican". A continuación, se denostaba y negaba la posibilidad de que las mujeres trans pudieran ser madres: "No sos madre, sos padre".[64]

La Defensoría identificó que los comentarios y presuntos chistes transcriptos redundaban en prejuicios, sexismo y estereotipos de género, tanto por parte del conductor como de los demás integrantes del programa. En opinión de la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO los comentarios denunciados resultaron agraviantes y lesivos, en tanto reproducen un sentido común más propio del siglo pasado y discriminatorio que reedita al aire la violencia cotidiana que padecen estas personas en muchos ámbitos de su vida, incluso, al momento de no encontrar en una plataforma web una opción con la cual identificarse.

Afirmaciones similares fueron vertidas por el mismo conductor en su programa de televisión "PERIODISMO PARA TODOS", que se transmite los domingos por la noche en Canal 13. Los dichos referían a la actriz FLORENCIA TRINIDAD, primera mujer trans que tuvo acceso a un Documento Nacional de Identidad (DNI) en el marco de la implementación de la Ley de Identidad de Género. En este programa se aludió de manera directa a la actriz, pero el agravio se extendió también, de manera general, a las personas con identidades de género distintas a las heteronormativas. Así, por ejemplo, el conductor dijo: "[...] Hay una cosa que Flor de la V no es. Y yo no quiero centrar todo esto en Flor de la V, pasa que justo todos hablan de ella. Flor de la V no puede ser mujer, no es mujer. Es un travesti. Es así. Digamos, no es una cosa que a mí se me ocurrió [...] No es una cuestión de opinión [...] Y tampoco tiene que ver con que se opere o no, porque si se operara, sería un tipo operado. Es lo mismo. No se convertiría en mujer porque le cortaron el pito. Sería un tipo al que le cortaron el pito, digamos".

64 Véase en la sección 3ra. de la presente la información sobre la acción reparatoria llevada adelante por Radio Mitre.

Los dichos citados demuestran un desconocimiento o un desentendimiento de la responsabilidad social que conlleva el ejercicio de la comunicación audiovisual y su carácter de actividad de interés público. Se trata de perspectivas lesivas, que desconocen la obligación de trato digno de la diversidad y el respeto a la identidad de género autopercibida que constituye, de acuerdo al marco normativo vigente, un derecho de toda persona.

Otro de los reclamos significativos que da cuenta de la problemática de la descalificación de las personas con motivo de su identidad de género y/u orientación sexual refirió también al programa radial ''LANATA SIN FILTRO'', en este caso a una emisión de 2015.[65] La denuncia cuestiona los dichos proferidos por el conductor, otra vez, en relación con la conductora y actriz FLORENCIA TRINIDAD o Florencia de la V, ya que ''debemos poner fin al estigma y la violencia contras las personas de nuestra comunidad, que desde la invisibilidad de nuestras identidades, el tratamiento despectivo, han visto vulnerados sus derechos humanos, expresamente garantizados para nuestra comunidad GLTTBI en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (...)'', señala la denuncia.

Tras realizar la escucha del fragmento cuestionado, la Defensoría pudo identificar que los dichos objetados formaron parte de los comentarios planteados, a modo de balance, sobre la entrega de los premios MARTÍN FIERRO que tuvo lugar el día 14 de junio de 2015. A raíz de ello, el conductor indicó al aire: ''Che, me mandan una foto preocupante'', tras lo cual, ante la insistencia enfática de sus compañeros de programa, aclaró: ''Nadie habla de la foto de Flor de la V que se le notaba el micrófono''.

Cabe aclarar que el conductor refiere a una fotografía de FLORENCIA TRINIDAD, publicada en varios medios gráficos y de Internet, en la que la conductora y actriz se encontraba posando durante su participación en la ceremonia de entrega de los mencionados premios. El conductor, al plantear que a Trinidad ''se le notaba el micrófono'', alude al sexo biológico de la actriz, con el propósito de, una vez más, desconocer su identidad de género autopercibida en tanto mujer.

Los comentarios que vierten los panelistas del programa, quienes le advierten al conductor que lo pueden multar y refieren a la intervención del INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI), evidencian —y confirman— la intencionalidad lesiva de las palabras vertidas al aire.[66] En este marco, el

65 Actuación nº 187/2015, programa emitido el 16/06/2015.

66 En un primer pasaje del diálogo se produce el siguiente intercambios:
- Lanata: ''Che, me mandan una foto preocupante''
- Latorre: ''¿De quién?, contá''
- Lanata: ''Atención INADI''

Más adelante comentan:
- Lanata: ''Voy a abrir un mensaje que me llega''
- Periodista varón [de fondo]: ''Te van a multar, Lanata''

Y sobre el final:
- Latorre: ''Esta tarde declaran en el INADI Lanata y Bermúdez''
- Lanata: ''Al campo de concentración''
- Bermúdez: ''INADI, buenos días ''

análisis de la emisión realizado por el organismo permite afirmar que la fotografía en cuestión es utilizada para negar la identidad de género de la actriz, ofreciendo ante la audiencia las "pruebas" que demostrarían su "verdadera" identidad. En este sentido, las palabras del conductor resultan sumamente ofensivas y discriminatorias, pues le niega el derecho a su identidad a quien resulta objeto de su referencia.

Por último, cabe mencionar un reclamo relacionado al programa radial "OTRO HERMOSO DÍA EN EL ÚTERO" emitido por Radio Estación Sur FM 91.7 de La Plata[67]. Quien realizó la presentación ante la Defensoría señaló que, al llamar como oyente, en la conversación telefónica mantenida con el conductor: "....Dije que yo era homosexual, y él me dijo que entonces no era hombre (según él gay y hombre son términos opuestos). Y luego de tratarme muy mal me pregunto ¿por qué tu voz es tan afeminada?...."

"¿En serio sos un hombre? ¿Te gustan las chicas?"; "¿Por qué sos tan femenino en el tono de la voz?" siguió, expresiones que evidenciaban una mirada irrespetuosa de la orientación sexual del participante.[68]

Un conjunto de reclamos que resultan ilustrativos también de la problemática abordada en este apartado se recibieron a raíz de los comentarios realizados en el programa deportivo "FÚTBOL SIN TRAMPA", emitido por Canal 5 de la Ciudad de Rosario.

En el programa analizado se pudieron identificar expresiones como "¿Los trans quiénes son?" y "¿Los travestis quiénes son?", sumado a alusiones de extrema falta de respeto, como cuando plantea: "Florencio de la V, ¿qué es?". "Un travesti", responde un columnista. "Nos ponemos los dos desnuditos y somos iguales, eh? No, tendría yo que ponerme una prótesis, pero somos iguales ¿Qué es eso? ¿Travesti o trans? ¿Quiénes son?", interpela el conductor.[69]

El análisis realizado por este organismo identificó que las expresiones dubitativas, las interrupciones, las preguntas y la información poco precisa y confusa que caracterizaba la conversación que se desarrolló en el estudio, exhibía la falta de información y el carácter banalizante con el que se asume la misma por parte de quienes protagonizan el intercambio. A su vez, los dichos transcriptos resultan, de acuerdo con el análisis interdisciplinario del organismo, discriminatorios y lesivos hacia las personas trans y travestis a las que refiere. En el intercambio se pone además de manifiesto la falta de conocimiento sobre derechos que, de acuerdo a la normativa vigente, asisten a todas las personas. Además, la panelista del programa responde a la pregunta: "Florencio de la V, qué es?", señalando: "depende para quién" (expresión proferida entre risas). Esta intervención potenció y redobló el tono estigmatizante y discriminatorio del intercambio.[70]

67 Emisión correspondiente al día 7 de marzo de 2015.

68 Consulta n° 150/2015. Véase en la sección 3ra. de la presente el pedido de disculpas realizado por el programa. Además se hizo una actividad de formación e intercambio con integrantes de la emisora.

69 La emisión corresponde al día 1 de junio de 2014. Actuación n° 223/2014 y acumuladas.

70 Actuación n° 223-2014. Como medida reparatoria, en el programa se realizó un pedido de disculpas al aire y todas las producciones del canal participaron en actividades de capacitación sobre distintos temas de la normativa audiovisual.

Desde la Ciudad de Mar del Plata, la Defensoría recibió un reclamo a raíz del cuestionamiento que se formulara en un programa emitido por Radio KLA (FM 91.7) de esa ciudad, sobre la legitimidad de una mujer trans para ocupar el cupo femenino en la lista de personas candidatas a cargos electivos. La presentación cuestionaba los dichos vertidos en el programa ''EL REY'', ''...absolutamente discriminatorios hacia mi persona refiriéndose de manera peyorativa y con total libertad estigmatizando mi capacidad para hablar sobre mi persona yo actualmente soy precandidata a Consejera Escolar...''.

En el análisis del fragmento que motivó el reclamo se constataron expresiones tales como: ''Resulta que la referente del colectivo trans, el colectivo que refiere al bondi, Cintia Anahí Pili, integrará la lista de precandidatos a consejeros escolares [...] El hecho de que un trava quiera participar en el cupo femenino en las elecciones [...] a mí, personalmente, me lo borra a [Gustavo] Pulti como posible candidato para algo. Porque para mí los travas, así peyorativamente como lo digo, travas son personas de mal vivir''.

A continuación objeta: ''Que aparezca un travesti como candidato a consejero escolar por una lista política para mí es una aberración [...] todos sabemos que en Mar del Plata la explotación del trava, la venta de droga por el trava en Luro y Perú...''

La alocución continúa en los siguientes términos: ''No es discriminar ¡El chabón es hombre! [...] ''Cuando ves el padrón electoral, no está la excepción 'H' o 'P' [en referencia a ''puto''], ¡no está! Cuando entrás en Facebook y te ponés, abrís una cuenta no aparece, la 'H' o la 'P', ¿por qué? ¿Adiviná por qué? No es discriminación, es lógica, es naturaleza pura. Dios creó hombre y mujer, no trolo y cualquiera [...] me parece que una lista, con un trava, me parece una aberración''.

En el análisis de las expresiones objetadas se identifica un tratamiento clara y fuertemente discriminatorio, peyorativo y violento, en el que abundan los términos despectivos, se trazan asociaciones estigmatizantes con respecto al modo de vida de las personas trans y travestis, y se las vincula de manera generalizada con el tráfico ilegal de estupefacientes. Además se cuestiona la capacidad de la candidata, y de cualquier integrante del colectivo, para la gestión política en función de su condición de género, postulando su exclusión de la participación en la política y del ejercicio democrático ciudadano.[71]

El ejercicio profesional de la comunicación audiovisual desde una perspectiva que rechace, condene y estigmatice cualquier alternativa a la heteronomatividad, desconoce no sólo la normativa vigente sino también los debates sociales, académicos, culturales y políticos acerca de estos temas, situación que muchas veces conlleva un abordaje irrespetuoso.

Criminalización de las personas trans y de la homosexualidad

La criminalización que es posible identificar en muchas coberturas noticiosas propuestas por los servicios de comunicación audiovisual en relación con las personas travestis

71 Véase en la sección 3ra. de la presente la información sobre la acción reparatoria llevada adelante por Radio KLA donde la Defensoría realizó además una actividad de formación e intercambio.

y trans, también ha sido una problemática advertida por las audiencias en los servicios de comunicación audiovisual.

Esta problemática se verifica en aquellas coberturas informativas y emisiones en las cuales estas identidades y sus prácticas son señaladas como disruptivas o contrarias a las normas, situadas en el campo delictual o de lo que mediáticamente se denomina como ''inseguridad''. Como suele ocurrir con todos los sujetos o colectivos subalternizados, en particular las personas travestis y trans son representadas desde la marginalidad, desplazadas —y en ocasiones enfrentadas— a aquellas prácticas que la sociedad considera legítimas.

Estas construcciones, descontextualizadas y basadas en prejuicios y estigmatizaciones negativizantes, resultan lesivas de sus derechos.

En este sentido, cabe mencionar una serie de denuncias, presentadas por organizaciones y personas a título particular, que solicitaron la intervención de la Defensoría a raíz de los dichos del conductor del programa radial ''EL ÁNGEL DEL MEDIODÍA'', emitido por Radio 10 (AM 710).[72] En dicha emisión, sobre un supuesto personaje de antaño a quien el conductor denomina ''el viejo puto de barrio'', se profirieron afirmaciones tales como: ''El viejo puto es un personaje de la farándula argentina que no entra en el gay, ni en el casamiento igualitario, ni del bisexual. Es el típico viejo de peluca, la lengua como un lagarto. Porque cuando ve a un pibe saca la lengua que parece que se va a comer una mosca y camina por la avenida Santa Fe con la carterita colgada [...] Entonces, el problema es que íbamos a levantar y esto era una fauna. Ellos iban con pantalón blanco de hilo [...] y la carterita, y afuera una camisa así sueltita, caminando con el culito apretado, buscando, a la caza del octubre rojo, algún chonguito que les haga el favor. Esa es una raza que está extinguida [...] Antes había mucho productor de televisión, mucho director de televisión [...] Pero a diferencia de lo que hay hoy, que es el casamiento igualitario, el chico gay, estos atacaban a los pibes, estos eran degenerados [...] Sí, se comían a los chicos crudos. No, siempre estaban atrás de los pibes, iban a la canchita de futbol: 'holaaa'. Le llevaban regalos a algunos que no tenían, eran peligrosos realmente, ¿no? [...] Antes los pibes eran más naif, hoy los pibes nacen y saben qué sexo quieren portar [...] Y, además siempre se decía que era amanerado, que era fino. Y después estos tipos eran peligrosos porque, claro, si a vos no te dicen que el de enfrente es asesino serial, vos vivís con un asesino serial sin saberlo. Y si no te dicen que estos te acosaban, vos ibas confiado a la casa [...] Después, gracias a dios, todo se fue perfeccionando y hoy la gente del mismo sexo tiene sus núcleos, tiene su gente, se maneja en un ambiente... y, además, te avisan. Tienen la honestidad de decir: 'mirá, yo soy gay'''.

De esta manera, el conductor proponía ''rendirle homenaje'' al personaje barrial aludido, recayendo en supuestos culturales fuertemente discriminatorios basados en la orientación sexual de las personas. Además, sus dichos sugerían la asociación de las personas homosexuales mayores con prácticas de abuso sexual infantil.[73]

72 Emisión correspondiente al día 13 de junio de 2014.

73 Resolución n° 141/2014. Disponibleen:http://www.defensadelpublico.gob.ar/sites/default/files/res._141.pdf

Es decir que los sujetos evocados no sólo eran ridiculizados sobre el modo de hablar o de vestir, sino que además se les atribuían, como consecuencia de su orientación sexual, tendencias perversas e incluso prácticas delictivas tales como el acoso y abuso a niños y adolescentes.

Esta situación evidencia la brecha existente entre los nuevos derechos reconocidos en la normativa actual y la gran resistencia de distintos actores de los servicios de comunicación para abordar esta temática con criterios inclusivos y respetuosos.

Asimismo, puede mencionarse otro reclamo tramitado ante este organismo que identificó una representación discriminatoria y estigmatizante vinculada a la identidad de género en el marco de una noticia incluida en el noticiero "TELENUEVE" (TELEARTE S.A. CANAL 9). Se trataba de un informe titulado "Cuidado: así roban las Travestis".[74] El presentador de la noticia describió lo sucedido en off, al tiempo que se mostraban imágenes de una cámara de seguridad ubicada en el lugar, del siguiente modo: "[...] Hay un cliente con un juego erótico, en el medio de la calle, con un travesti peruano de 22 años. El travesti ejercía la prostitución en el barrio de Constitución y, fíjense, cómo después de un manoseo le roba el celular con una velocidad increíble. [...] Allí están trabajando los travestis o las travestis, perdón, las travestis, y ahí llegó la policía metropolitana que, inmediatamente identificó a la travesti como una... como un joven de 22 años, nacionalidad peruana, detenido y trasladado a dependencia de la comuna 4. Un juego erótico que terminó en robo y que, por supuesto, fue detenido el autor o la autora."

El análisis realizado por la Defensoría identificó que en la emisión se proponía a las audiencias una generalización criminalizante, a partir de la cual se homologa a todas las travestis, tal como lo sugiere el titular ("así roban las travestis"), y enfatizando la idea de peligrosidad del colectivo con la advertencia inicial a tener "cuidado". A su vez, este estereotipo negativo que se propone de las travestis como prostitutas, delincuentes y peligrosas se refuerza con referencia a que la autora del robo es de nacionalidad peruana, valiéndose así de las representaciones despectivas y fuertemente arraigadas en el imaginario social que asocian linealmente a los migrantes regionales con el desarrollo de actos delictivos.[75]

Banalización y ridiculización de la identidad de género y la orientación sexual

El abordaje de la identidad de género y la orientación sexual con criterios excluyentes e irrespetuosos del marco jurídico vigente ha generado numerosos reclamos de las audiencias ante la Defensoría del Público. Es preciso notar que reiteradamente se regis-

74 El segmento analizado corresponde a la emisión del día 10 de enero de 2013.Otro caso al que se hizo referencia en la Mesa de Trabajo realizada en la sede de la Defensoría, para debatir y reflexionar sobre el tratamiento de la diversidad sexual en los medios de comunicación (Julio de 2014) es el de la generalización "narcotravestis" para referir a un grupo de personas trans que estuvieron involucradas en un hecho de narcotráfico.

75 Resolución n° 50/2014. Disponible en: www.defensadelpublico.gob.ar/sites/default/files/res._50.pdf Véase en la sección 3ra. de la presente la información sobre la acción reparatoria llevada adelante por el Noticiero.

tran y denuncian burlas, ridiculizaciones y sornas agraviantes sobre identidades de género u orientaciones sexuales que no responden al criterio heteronormativo tradicional y, hasta hace pocos años, hegemónico.

Un reclamo ilustrativo de los marcos pretendidamente humorísticos en los cuales ciertos programas inscriben alusiones lesivas hizo referencia a un segmento titulado ''LA HORA GAY'', del programa radial ''BIEN LEVANTADO'', emitido por Radio FM Pop 101.5.[76]

El conductor propone a los oyentes ''denunciar'', ''delatar'' y ''mandar en cana'', a personas gays que conocieran. Los mensajes de los oyentes, a quienes el segmento convoca, despliegan una significación despectiva del ''ser gay'', anclada en una sexualización exagerada Así, por ejemplo, algunos de los llamados repuestos al aire indicaban: ''Es para mandar al frente a Daniel y a Guillermo de mesa de entrada, que se van con la tanga puesta y se tocan en el baño''; ''El muy puto lo espera al viejo Luis en el vestuario para que le meta los bigotes en la cola y después se dan besitos con lengua ahí los dos asquerosos, entangados''; ''Para delatarlo a Alejandro (...), que, cuando reparte las cartas, le paquetea el bulto a los muchachos''; ''Este mensaje es para los muchachos del taller de 'El Negro' Horacio, que se entangaron, se pusieron peluca y ahora quieren cobrar el subsidio para viejas travestis''.

La Defensoría identificó que el mencionado fragmento resultaba discriminatorio, lesivo y estigmatizante para los varones homosexuales y las personas trans. Así, la propuesta refuerza la caracterización negativizante de las personas gays y travestis, además de utilizar un lenguaje grosero, que desatiende, a su vez, las disposiciones en materia de apto para todo público (se plantea, por ejemplo: ''Quería dedicarle 'La hora gay' para mi compañero Diego, que vive sentado en los canutos el gordo trolo''; ''Quería denunciar para 'La hora gay' a Pablo (...), el maraca ese que anoche, mientras jugaba Osvaldo, estaba entangado con una tanga de Boca y con dos vinchitas de Boca (...) Es re trolo el puto'').[77]

Uno de las primeras presentaciones en las que actuó la Defensoría se originó en reclamos por la emisión, en el programa TVR de Canal 9, de un video que daba una visión fetichizada y estereotipada de las mujeres lesbianas. El análisis realizado por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO destacó que si bien el informe había intentado representar positivamente la Ley de Matrimonio Igualitario que habilita el casamiento entre personas del mismo sexo en ARGENTINA, ciertos recursos utilizados, que dan cuenta de un registro sexualizante en relación con el tema, promovían una mirada cosificadora de las mujeres en función de su orientación sexual.[78]

Así, aún cuando el segmento cuestionado estuvo precedido por una nota que abordaba el anuncio de la cantante brasileña Daniela MERCURY de su próximo casamiento con otra

76 El segmento analizado corresponde a la emisión del día 27 de febrero de 2015.

77 Actuación 72/2015.

78 Programa emitido el 6 de abril de 2013. La Defensoría finalizó las actuaciones, que incluyeron la realización de un acto de reparación al que se hace referencia en la 3ra. sección de la presente, con la adopción de la Resolución n° 49/2013. Disponible en: www.defensadelpublico.gob.ar/sites/default/files/resolucion_ndeg_47.pdf

mujer, en la que se identificó un tratamiento positivo del tema por parte del programa, a continuación una canción ilustrada a través de imágenes —ficcionales, en su mayoría— de mujeres besándose en la intimidad y teniendo relaciones sexuales. Es decir que la propuesta del informe, discursivamente reivindicativa de los derechos del colectivo de la diversidad, resulta ilustrada por un conjunto de imágenes que anclan en la sexualización de las relaciones entre mujeres –reduciendo el lesbianismo al despliegue de prácticas y relaciones sexuales-. Y ello se vio reforzado cuando, a partir de un diálogo entre uno de los conductores y el panelista invitado acerca del supuesto sentido de las imágenes, el otro conductor interrumpe con un guiño pretendidamente humorístico y señala: ''esto lo ponemos porque nos calienta''. De este modo, la exhibición de las imágenes queda reducida a la mera proyección de escenas para su consumo/disfrute por parte de varones heterosexuales.[79]

En relación con representaciones propuestas en torno a las mujeres lesbianas, la Defensoría tramitó un reclamo referido al programa ''EL DIARIO DE MARIANA'', emitido por Canal 13, durante el cual una panelista se refirió a la presidenta de Brasil, Dilma ROUSSEFF, del siguiente modo: ''Lo que me dio mucha bronca es la tortona de Dilma festejando el gol de Alemania''. La Defensoría consideró que dicha expresión tenía un elocuente tinte peyorativo y discriminatorio en relación con la orientación sexual.[80]

Otro reclamo del público se refirió al programa ''BENDITA TV'', emitido también por Canal 9 en el horario apto para todo público. Se trata de un formato de programa que realiza una cobertura de los sucesos mediáticos del día presentados como más relevantes, con un registro pretendidamente humorístico. En este marco, se emitió un informe que tenía como protagonista a una persona trans. Las alusiones eran despectivas y, por momentos, irrespetuosas de la identidad de género de la joven trans objeto de la cobertura. Así, el conductor del programa presenta, con intención chistosa, un informe, titulado ''La traviesa prima de Valeria MAZZA'', del siguiente modo: ''Señores, la prima trans de Valeria Mazza es furor. La vimos en Hollywood ¿Por qué se considera diferente a esta chica, más glamorosa? ¿Porque está en Hollywood? Y no a la que fue novia del jugador Chávez de Boca, que fue llamado despectivamente cometrava [...] Que tampoco hay pruebas de que hubiera estado y si hubiera estado, es su vida privada [...] Pero cuando se supo, el lacerante cometrava explotó las redes sociales y acá, porque es de Hollywood, todo bien, trans. Si es de Soldati, es trava. Y porque es prima de Valeria Mazza, tiene plata para otra tintura, nada más [...]''.

Tal como se planteó en el diálogo mantenido con la producción del programa, si bien el informe reponía material de archivo que corresponde, incluso, a un período previo a la sanción de la Ley de Identidad de Género, tanto la introducción propuesta por el con-

79 A raíz de la actuación tramitada por el organismo y de una reunión con la producción del programa, en una emisión posterior los conductores ofrecieron sus disculpas ante la audiencia, previo a presentar un informe sobre la paternidad de un matrimonio de personas del mismo sexo en la ciudad de Ushuaia.

80 Actuación 276/2014. El reclamo fue transmitido a la productora del ciclo, Mandarina Productora (MORE Televisión) que a través de una Nota informó: ''La producción lleva a cabo todas las acciones tendientes a enriquecer la comunicación y evitar incurrir en cualquier tipo de actos o manifestaciones que puedan atentar contra cualquier tipo de discriminación [ ] En el caso particular, sin entrar a profundizar sobre el mérito del análisis efectuado, se ha hecho una recomendación a la Sra. Franchin en pos de evitar situaciones como las que ahora nos ocupa''.

ductor como la selección, edición y el montaje construidos por el programa, proponían un sentido estigmatizante de las representaciones del colectivo trans, desconociendo conquistas en el plano normativo (y, en menor medida, aunque no irrelevante, en el plano cultural) en materia de derechos y diversidad sexual.[81]

Otros reclamos canalizados por la Defensoría objetaron el programa ''DE CAÑO VALE DOBLE'', emitido por Radio Belgrano y, tiempo después, por Radio 10, por considerar que en él se realizaron manifestaciones agraviantes y discriminatorias.

Los reclamos refirieron a la pregunta ''Para una noche de pasión, ¿con una travesti o con un señor? [...] Sí o sí tenés que escoger, [...] te ponen una pistola en la cabeza, eh'', incluida en el ''Cuestionario Dalla Libera'', y a las conversaciones generadas a partir de las respuestas de los entrevistados.

Puntualmente, uno de los reclamos presentado ante la Defensoría señaló: ''Estos términos discriminatorios, con contenidos gravemente degradantes a todo el colectivo trans, claramente constituyen un acto discriminatorio, violento y de incitación a la violencia [...] Las personas [...] con diversas identidades de género figuran entre los grupos humanos discriminados en nuestra sociedad, a los cuales se reservan etiquetas negativas y epítetos peyorativos y ofensivos. Los sentimientos de rechazo y desprecio, que llegan a la violencia y la agresión contra estos seres humanos''.

A raíz de los reclamos, se realizó una reunión con el conductor y la productora del programa en la cual la Defensoría señaló que la formulación presuponía que la relación sexual con una persona trans implicaba un desvío de lo ''normal'' y que, por tanto, debía aceptarse bajo una situación de coerción: ''te ponen una pistola en la cabeza, eh''.

Así, legítimas elecciones del orden del deseo y del placer de determinado colectivo social, son retraducidas como prácticas ilegítimas para el sentido común externo a ese grupo. Por ende, ese colectivo funciona como un exterior al marco de ''normalidad'' que instituye el sentido común.

Cabe señalar que en algunas oportunidades son los entrevistados quienes realizan comentarios estigmatizantes y ofensivos hacia la orientación sexual de las personas, que terminan siendo reforzados por quienes tienen la responsabilidad de comunicar.

Esta problemática ha sido identificada en un reclamo relacionado al programa radial ''SÓLO PARA SELECTOS'' de Radio Diez de Reconquista FM 96.3. La presentación señaló que en el programa una persona de la política, realizó comentarios peyorativos y discriminatorios basadas en su orientación sexual de una concejal de otro partido político.[82]

De acuerdo al análisis de la pieza, el entrevistado se refiere a un régimen de licencias

81 Como medida reparatoria, en el programa se realizó un informe que precisamente recuperaba estos avances y la diversidad de identidades de género que hoy están llamadas a expresarse y realizarse libremente y en un marco de derechos en nuestra sociedad.

82 Actuación n° 205/2015. Emisión correspondiente al día 11/4/2015. La Defensoría se encuentra en diálogo con la emisora para realizar una actividad de formación e intercambio.

laborales en casos de fertilización asistida, señalando: ''la mujer concejal que tiene su marido como corresponde y va a tener su hijo normalmente, naturalmente, ella está excluida. Esto es exclusivamente para aquellas mujeres que tienen que requerir de la fertilización porque no tienen una pareja varón [...] ¿por qué el pueblo tiene que pagar cierta orientación sexual?''

En este sentido, si bien las expresiones peyorativas y discriminatorias se identificaron en mayor medida por parte de la persona entrevistada, las mismas eran legitimadas, sostenidas y reproducidas a través de las respuestas del conductor a cada una de sus intervenciones (Entrevistado: ''No puede concebir un hijo con un macho como debe ser''/ Periodista: ''Con un hombre (...) Sí, le estoy tratando de poner un poco de tono más leve'' / Entrevistado: ''La concejal es una hembra, necesita un macho para ser fecundada ¿o está mal?''/ Periodista: ''No, visto de esa manera no'').

De esta manera, el periodista proponía ''un tono más leve'' para los dichos del entrevistado, pero sin cuestionar ni reflexionar críticamente sobre la significación discriminatoria que los mismos difundían en un medio de comunicación.

Por último, corresponde incluir en esta sección una serie de reclamos recibidos a raíz de la emisión de un video violento, discriminatorio y estigmatizante, que además es presentado como pretendidamente humorístico, en la sección ''No me lo mandes por 'Guasap'. Ya lo vi en Duro de Domar'' que ese programa puso al aire el 14 de octubre de 2015. En la pieza se ve a un grupo de varones que se trasladan en auto y, al pasar frente a una persona travesti, uno de ellos pulveriza sobre ella el contenido del matafuegos, previo exclamar: ''¿Sabés cómo me dicen? El exterminador de travestis''.

''DURO DE DOMAR'' (Canal 9) emitió el mencionado video a menos de 48 horas de conocerse el homicidio de Diana SACAYAN, activista trans y de derechos humanos. Este hecho, investigado como un caso de violencia de género, suscitó el repudio, la movilización y conmoción de sectores militantes por los derechos del colectivo LGBTTTIQ y de la sociedad en general.

En los numerosos reclamos recibidos se plantearon, entre otras preocupaciones: ''Este hecho, asumido como gracioso en el programa, reproduce una mirada normativa del cuerpo y de las sexualidades, dando por sentado que es posible y aceptable hacerle daño a las identidades disidentes. A su vez, toman a la identidad trans como objeto, no sujetx de derechos a la que pueden violentar, lastimar, exterminar [...] De esta forma, se sigue reproduciendo en espacios que tienen un rol fundamental en la difusión de ideas, como son los programas de televisión, una subvaloración a determinadas identidades, legitimando el travesticidio''; ''Dada una Ley que avala la identidad de género y el femicidio de Amancay Diana Sacayán, por ser travesti, dada la emergencia nacional por violencia hacia las mujeres, me parece grosero, desubicado, una provocación que se recurra a 'chistes' bajos y violentos para descalificar y agredir a una minoría de la sociedad''; ''Creo que hay que exigir al programa una rápida respuesta por estos hechos de incitación a la violencia hacia travestis''.

De acuerdo con el análisis interdisciplinario de la Defensoría el video resulta ofensivo y da cuenta de una operación de violencia contra las personas trans que, además, es puesta a consideración de las audiencias en un marco pretendidamente gracioso.

Por un lado, dentro de la sección, este video es el único que está subtitulado, mientras el resto se componen de voces en off o sonido ambiente. El subtitulado, que supone un trabajo de edición particular de esa pieza, reproduce precisamente la operación discursiva de violencia contra el colectivo travesti: ''¿Sabés cómo me dicen? El exterminador de travestis''. Operación que luego se ve reforzada por la violencia física que recae sobre la travesti que resulta pulverizada con el contenido del matafuegos.

Por otro lado, es preciso destacar que, en nombre de un pretendido efecto humorístico, los medios audiovisuales pueden incurrir en potenciales formas discriminatorias, violentas, lesivas e irrespetuosas de los derechos de colectivos sociales que resultan víctimas de múltiples y diversos tipos de violencias en su vida cotidiana.

2. El marco jurídico vigente

a. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La violencia generalizada que sufren cotidianamente las personas LGBTTTIQ en diversos ámbitos de su vida, es una problemática que preocupa gravemente. Al respecto, un informe publicado el pasado 17 de diciembre de 2014 por la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), revela que entre enero de 2013 y marzo de 2014, al menos 594 personas LGBT o percibidas como tales, fueron asesinadas, y que al menos 176 personas fueron víctimas de graves ataques contra su integridad física, presuntamente relacionados con su orientación sexual o su identidad o expresión de género, en 25 Estados Miembros de la OEA[83].

En el comunicado N° 153/14 que acompaña el mencionado informe, la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, cuya función principal es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos de la región[84], ''insta a los Estados a tomar medidas urgentes y efectivas de prevención y respuesta frente a estas violaciones de derechos humanos y a garantizar que las personas LGBTI puedan gozar efectivamente de su derecho a una vida libre de violencia y discriminación''.

En relación a los medios de comunicación señala que debido a la escasa información recopilada por los Estados de la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) sobre violencia contra las personas LGBT, debió recurrir a fuentes complementarias tales como la cobertura periodística en medios de comunicación e informes de organi-

83 El documento se titula ''Registro de Violencia'' y acompaña el comunicado n° 153/14 de la CIDH. Ambos disponibles en: www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/153.asp. Consultado el 29 de enero de 2015.

84 Artículo 106 de la Carta de la OEA.

zaciones de la sociedad civil. En este marco, la Comisión advirtió que: ''Las fuentes de información, y en especial las fuentes periodísticas, rara vez tienen en cuenta la auto identificación de las víctimas al informar sobre estos delitos''[85].

Seguidamente la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS agregó: ''...de hecho, las personas LGBT que son víctimas de violencia suelen ser presentadas por los medios de comunicación en términos carentes de sensibilidad''. Y en función de esto se refirió específicamente al rol que los medios desempeñan: ''la CIDH observa que los códigos voluntarios de conducta profesional de los medios de comunicación y los periodistas pueden desempeñar un papel fundamental en la lucha contra la discriminación y en el fomento de principios de igualdad''[86].

Debe recordarse en este punto que la Convención Americana de Derechos Humanos, que posee jerarquía constitucional en nuestro país, prohíbe en su Artículo 1.1 los tratos discriminatorios ''por motivos de [...] sexo'' o ''cualquier otra condición social'' que menoscaben o impidan el acceso a los derechos humanos reconocidos por dicha Convención. En este sentido, la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, cuya función es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[87] ha establecido que los criterios previstos por el Artículo 1.1 de la Convención, en virtud de los cuales se prohíbe discriminar, se hacen extensibles a otras categorías que no fueron explícitamente enunciadas, como la orientación sexual o la identidad de género de las personas, señalando en este sentido: ''la Corte Interamericana deja establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual.''[88]

En consonancia con lo anterior, cabe además señalar que en materia de no discriminación, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos refleja en algunos instrumentos de los últimos años la responsabilidad que concierne a otros actores de suma importancia en este proceso, como los medios de comunicación. Sin dejar de lado la responsabilidad que cabe a los Estados para garantizar los derechos de todas las personas, se observa especialmente la incorporación de los medios de comunicación. En este marco, pueden mencionarse los Principios de Yogyakarta y la reciente Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión.

85 CIDH: comunicado n° 153/14. Disponible en la página de la CIDH: www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/153.asp. Consultado el día 14 de enero de 2015.

86 Ibídem.

87 Artículo 1.1 de su Estatuto

88 Corte IDH: ''Atala Riffo y niñas vs. Chile'' Sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas) Párr. 91

En primer lugar, los Principios de Yogyakarta fueron declarados en el año 2007 con la finalidad de orientar a los Estados y a los diversos actores de la sociedad, sobre cómo debe aplicarse la legislación internacional de derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género. Su texto introductorio explica: "Los Principios afirman la obligación primordial que cabe a los Estados en cuanto a la implementación de los derechos humanos. Cada Principio se acompaña de recomendaciones detalladas dirigidas a los Estados. Sin embargo, las y los especialistas también ponen énfasis en que todos los actores tienen responsabilidades en cuanto a promover y proteger los derechos humanos". Afirmando en este sentido: "Los Principios también incluyen recomendaciones adicionales dirigidas a otros actores, incluyendo [...] los medios de comunicación"[89].

Asimismo, los Principios de Yogyakarta establecen además que los Estados deben velar por que el ejercicio de la libertad de expresión y opinión no viole los derechos y libertades de las personas en toda su diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género[90].

En segundo lugar, en línea con los Principios Yogyakarta, la Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión, adoptada el 06 de mayo de 2014 por los relatores para la libertad de expresión[91], también reafirma el rol trascendental que desempeñan los medios de comunicación en el entramado social, y señala puntualmente que éstos: "...deberían desempeñar un rol positivo combatiendo la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y las actitudes tendenciosas, lo cual incluye alertar sobre los peligros que implican, aspirar a los más elevados estándares profesionales y éticos, abordar temas de relevancia para las minorías y ofrecer a sus miembros una oportunidad de expresarse y ser escuchados."[92]

b) La normativa nacional: derechos y obligaciones en materia de igualdad y no discriminación en los servicios de comunicación audiovisual

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, como vimos, cuyo foco principal son las obligaciones de los Estados en materia de derechos, comienzan a señalar la responsabilidad que cabe a los medios de comunicación y refuerzan la idea del rol positivo que estos deberían desempeñar hacia la erradicación de prácticas estigmatizantes y discriminatorias.

89 Introducción a los Principios de Yogyakarta. Disponible en: http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf (consultado el día 13/11/2014).

90 Principio nº 19, inciso e)

91 La Declaración fue adoptada conjuntamente por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

92 Punto 2, inciso c

En armonía con ello, en el plano nacional la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley N° 26.522) que creó a esta Defensoría, anclada en el paradigma de los derechos humanos, contempló especialmente para la radio y televisión obligaciones específicas con la finalidad de coadyuvar a remover los obstáculos que impiden un tratamiento plural e igualitario hacia las personas.

En este sentido, la Ley considera que la actividad desarrollada por la radio y la televisión es "de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población"93 y establece como obligación positiva la de "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"94. Ello se complementa con su Artículo 70 que establece la obligación de "evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en [...] el sexo, la orientación sexual".

Es decir, que conforme al marco jurídico vigente, quienes hacen radio y televisión no sólo tienen la obligación de evitar emisiones que atenten contra las personas en razón de su orientación sexual o identidad de género, sino que además deben promover el abordaje de dicha temática, con criterios respetuosos de los derechos reconocidos por la normativa.

Por otro lado, es preciso señalar que la Ley N° 26.522 dispone expresamente en su Artículo 71 que: "Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por las leyes [...] de protección ante conductas discriminatorias".

Entre estas normas se incluye sin dudas la Ley de Identidad de Género (Ley N° 26.743), sancionada en Argentina en el año 2012. Esta Ley incorpora estándares internacionales de derechos humanos en relación al reconocimiento y respeto de la identidad de género de todas las personas y significó un avance transcendental para nuestro país que ha sido destacado a nivel internacional. En este sentido, luego de su sanción, la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) expresó que Argentina "ha dado un paso importante para garantizar la igualdad, el respeto y la dignidad de las personas Trans"95. Y agregó: "La normativa define la identidad de género de acuerdo a los estándares internacionales establecidos en los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género"96.

Así, el Artículo 2 de la Ley N° 26.743 define la identidad de género como: "...la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corres-

93 Artículo 2

94 Artículo 3° inciso m

95 Comunicado de la ACNUDH del día 25 de mayo de 2012. Disponible en: http://acnudh.org/2012/05/acnudh-america-del-sur-acoge-con-beneplacito-ley-sobre-identidad-de-genero-en-argentina/. Consultado el día 23/1/2015.

96 Ibídem

ponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo''. Y agrega: ''Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales''.

A su vez el Artículo 12 de la Ley establece la obligación que identifica como de ''Trato Digno'' en los siguientes términos: ''Trato digno. Deberá respetarse la identidad de género adoptada por las personas, en especial por niñas, niños y adolescentes, que utilicen un nombre de pila distinto al consignado en su documento nacional de identidad''.97

Por último, cabe señalar que la movilización social y el reclamo sostenido por la igualdad que llevaron adelante distintos actores sociales produjo también la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario (Ley N° 26.618) que permitió equiparar el matrimonio entre personas del mismo sexo. La Ley fue el resultado de un profundo debate social, e intensos reclamos por parte de distintos actores de la sociedad civil. En este sentido, su Artículo 2 establece que: ''El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos, con independencia de que los contrayentes sean del mismo o de diferente sexo''. Así, la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario supuso el reconocimiento de derechos en condiciones de igualdad a las relaciones entre personas del mismo sexo, un avance fundamental para la igualdad sustantiva en nuestra sociedad.

c) La especial protección de los niños, niñas y adolescentes frente a la discriminación

La Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061) reconoce el derecho de estos ''...a no ser sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio...'' (Artículo 9). En línea con ello, la Ley señala en el mismo artículo que el derecho a la integridad comprende ''... su integridad física, sexual, psíquica y moral''.

Asimismo, la ya mencionada Ley de Identidad de Género (Ley N° 26.743) al consagrar el derecho al trato digno y respeto de la identidad de género de las personas, resguarda especialmente la identidad de género adoptada por niñas, niños y adolescentes (Artículo 12).

Por otro lado, cabe resaltar que en el derecho internacional de los derechos humanos, los niños/as y adolescentes son considerados como sujetos plenos de derecho

97 Y dispone en el mismo artículo: ''A su solo requerimiento, el nombre de pila adoptado deberá ser utilizado para la citación, registro, legajo, llamado y cualquier otra gestión o servicio, tanto en los ámbitos públicos como privados''. Y por último establece: ''Cuando la naturaleza de la gestión haga necesario registrar los datos obrantes en el documento nacional de identidad, se utilizará un sistema que combine las iniciales del nombre, el apellido completo, día y año de nacimiento y número de documento y se agregará el nombre de pila elegido por razones de identidad de género a solicitud del interesado/a. En aquellas circunstancias en que la persona deba ser nombrada en público deberá utilizarse únicamente el nombre de pila de elección que respete la identidad de género adoptada''.

y merecedores de un mayor nivel de protección, debido al estado de vulnerabilidad por el que atraviesan en esa etapa de su vida. En este marco, la comunidad internacional también se ha pronunciado sobre la problemática de la discriminación de los niños/as y adolescentes basada en la identidad de género u orientación sexual.

El Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño contempla el principio de no discriminación al señalar que los Estados deben respetar sus derechos: "... sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales." E insta a estos para que tomen todas las medidas apropiadas "...para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación" entre las que se incluyen el "castigo por causa de la condición", "las actividades" del niño y "las opiniones expresadas...".

Desde el año 2003, el Comité de Derechos del Niño reconoce la orientación sexual de los niños como motivo prohibido de discriminación98. En línea con ello, el Comité ha señalado más recientemente en relación a la Convención de Derechos del Niño, que deben incluirse además de la orientación sexual, también a la identidad de género de los niños/as y adolescentes como motivo prohibido de discriminación: "En el artículo 2 de la Convención figuran diversos motivos con respecto a los cuales está prohibido discriminar, en particular la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro tipo, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Al respecto cabe mencionar también la orientación sexual, la identidad de género99".

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala en relación con la discriminación a la que son sometidos los y las jóvenes a causa de su orientación sexual o identidad de género que "la discriminación en las escuelas y en otros entornos educativos puede afectar gravemente la capacidad de que jóvenes a quienes se percibe como lesbianas, gays, bisexuales, transgénero o intersexuales gocen de su derecho a la educación. En algunos casos, las autoridades educativas y las escuelas discriminan activamente contra los jóvenes en razón de su orientación sexual o expresión de género, y a menudo se les niega el ingreso o se los expulsa100. Los jóvenes que se perciben como "LGBT e intersexuales a menudo

98 CDN. Observación General nº 3 "El VIH/SIDA y los derechos del niño". Párr. 8: "Preocupa especialmente la discriminación basada en el sexo unida a los tabúes o las actitudes negativas o críticas respecto de la actividad sexual de las muchachas, lo que a menudo limita su acceso a medidas preventivas y otros servicios. También es preocupante la discriminación basada en las preferencias sexuales. Al idear las estrategias relacionadas con el VIH/SIDA y cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, los Estados Partes deben examinar detenidamente las normas sociales prescritas en cuanto al sexo con miras a eliminar la discriminación por este motivo, puesto que esas normas repercuten en la vulnerabilidad de las muchachas y los muchachos al VIH/SIDA".

99 CDN. Observación General nº 15 "derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud". Cap. II, apart.2, párr. 8.

100 E/CN.4/2006/45, párr. 113.

experimentan violencia y hostigamiento en la escuela por parte de compañeros y maestros..."101. En este marco, la Oficina del Alto Comisionado advierte que esta problemática en el acceso al derecho a la educación requiere esfuerzos concertados de varios actores, entre los que se incluye a los medios de comunicación. Así explica que: "Los medios de difusión también cumplen una función, al eliminar los estereotipos negativos respecto de las personas LGBT, incluso en los programas de televisión populares entre los jóvenes102".

En línea con lo señalado por la Oficina del Alto Comisionado y teniendo en cuenta el interés público de la actividad que desarrollan tanto la radio como la televisión y el rol esencial que desempeñan los medios de comunicación en este proceso cultural, es preciso señalar que resulta esencial que tanto la radio como la televisión promuevan en el marco de sus emisiones prácticas no discriminatorias ni excluyentes.

Cabe agregar además que el sistema interamericano de protección de derechos humanos también se ha pronunciado específicamente sobre la discriminación y vulneración a la que se ven sometidos los jóvenes LGBT e intersex.

El 17 de mayo de 2015, en su comunicado de prensa N° 49, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos junto al Comité de los Derechos del Niño de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS un grupo de expertos y expertas de las Naciones Unidas, la Relatora Especial de Derechos de Defensores y Defensoras de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, instaron a los gobiernos a "proteger a estos jóvenes, niños y niñas de actos de violencia y discriminación, y a integrar sus puntos de vista en políticas y leyes que afecten sus derechos"103. En este marco señalan: "En todo el mundo, niños y niñas y jóvenes lesbianas, gays, bisexuales, trans (LGBT) o intersex, o aquellos/as que son considerados/as como tales, se enfrentan a estigma, discriminación y violencia debido a su orientación sexual e identidad de género real o percibida, o porque su cuerpo difiere de las definiciones tradicionales de mujer u hombre".

Es decir que la discriminación basada en la orientación sexual e identidad de género se asocia en muchos casos a situaciones de estigmatización y violencia hacia los niños/as y adolescentes LGBTTTIQ.

En este contexto, se destacan como obligaciones hacia los Estados: "actuar para proteger a todos los niños, niñas y jóvenes de la violencia, y asegurar que existan sistemas para su protección y apoyo efectivos [...] Es necesario proteger la salud y el bienestar de niños, niñas y jóvenes, incluyendo a través del acceso a servicios de salud no discri-

101 OACD: "Nacidos Libres e Iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos". Nueva York- Ginebra 2012, Pág. 51. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf - Consultado el día 1/6/2015.

102 ibídem

103 El comunicado se encuentra disponible en la página de la CIDH: www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/049.asp Consultado el día 15/5/2015.

minatorios y a una educación sexual comprehensiva; y a través de la protección de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes a su identidad, autonomía, e integridad física y psicológica''.

Tomando nota de todo ello, esta Defensoría en tanto Organismo del Estado, ha procurado desde sus inicios generar en el marco de sus competencias, acciones tendientes a promover y garantizar estos derechos, con la finalidad de coadyuvar a remover los estereotipos negativos atribuidos históricamente las personas LGBTTTIQ en general y los niños/as y adolescentes en particular.

3- La actuación de la Defensoría para una comunicación audiovisual inclusiva y no discriminatoria

En cumplimiento de los objetivos que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece, la Defensoría viene realizando un conjunto de acciones para brindar herramientas que contribuyan a remover prácticas discriminatorias en la radio y la televisión. Asimismo, a partir de las distintas problemáticas identificadas a raíz de los reclamos de las audiencias, este organismo ha impulsado diferentes líneas de acción tendientes a reparar simbólicamente los derechos que pudieron verse afectados y promover los derechos consagrados en el marco jurídico actual.

Estas acciones se inscriben en un modo de actuación basado en el diálogo y la reflexión crítica. En este sentido, la Defensoría entiende que el diálogo con todos los actores involucrados en el proceso de comunicación y la promoción de espacios de debate social y participación en relación con estos temas, son herramientas fundamentales para transformar el campo cultural y alcanzar el conocimiento y la vigencia de los derechos humanos en los medios audiovisuales.

En este orden cabe señalar que durante el año 2014, con la participación de más de ochenta organizaciones de la sociedad civil de todas las regiones del país, se realizaron doce mesas de trabajo en distintas provincias, denominadas ''Buenas prácticas: Equidad de género en la radio y la televisión''. En dichos encuentros se propusieron y desarrollaron un conjunto de buenas prácticas y recomendaciones para la cobertura periodística responsable de la violencia contra las mujeres y la discriminación hacia los colectivos de la diversidad sexual e identidad de género.104

Por otro lado, en la tramitación de las actuaciones la Defensoría propicia, en diálogo con licenciatarios, productoras, comunicadores/as, en el marco de la autorregulación y la libertad de expresión, acciones que tienden a la reparación de los derechos afectados.

La propuesta de la Defensoría es que la acción de reparación se genere en el marco del diálogo con quienes fueron denunciados por la vulneración de los derechos consagra-

104 Disponibles en la página web de la Defensoría, www.defensadelpublico.gob.ar.

dos en las leyes. Entre las diferentes propuestas puede mencionarse, la realización de informes audiovisuales que brinden un tratamiento responsable de temas que han sido tratados de manera irrespetuosa, la emisión de audios para la difusión de derechos, actividades de capacitación con los canales, emisoras y señales, y pedidos de disculpas y reflexiones al aire de quienes han incurrido en mensajes opuestos a los derechos que el marco jurídico consagra.

Las acciones que promueven derechos y perspectivas inclusivas permiten, en el marco de la autorregulación, reparar simbólicamente los derechos afectados, con un enfoque de transformación de la situación que generó la vulneración de derechos, y en diálogo con el público y con los colectivos que reclamaron por esos hechos.

Informes reparatorios

Una de las propuestas de reparación propiciada por la Defensoría ha sido la producción y emisión de informes audiovisuales especiales, que brindan tratamiento respetuoso de los derechos sobre temas que anteriormente habían sido tratados de manera discriminatoria o desigual. El objetivo de estas acciones es brindar al público una perspectiva inclusiva sobre el grupo discriminado. Los informes son puestos al aire en los mismos programas que recibieron reclamos y son realizados íntegramente por los equipos de trabajo de esos ciclos.

Ejemplo de este tipo de acciones reparatorias fue el informe emitido en el Noticiero de TELEARTE S.A. CANAL 9 en el que se había asociado a las personas travestis con actos delictivos. El informe trató sobre los avances registrados en los últimos años en términos de derechos e identidades de género105. Por otra parte, en la búsqueda de ofrecer una mirada positiva y no estigmatizante de las diversas elecciones sexuales el mismo programa puso al aire una nota sobre el bautismo en la provincia de Córdoba de una niña hija de una pareja de mujeres y se comentaron a continuación los avances jurídicos, sociales y culturales que propició la Ley de Matrimonio Igualitario y la importancia de conocer qué derechos reconoce la Ley de Identidad de Género para poder ''respetar al otro''. Complementariamente el noticiero, emitió una entrevista realizada a la Directora del Observatorio de Género del Consejo de la Magistratura, quien explicó las implicancias de esa norma.

Algo similar ocurrió con el programa ''TVR'' que había sido objetado por brindar un tratamiento estigmatizante de la sexualidad de las mujeres106. Luego de la actuación de la Defensoría, el programa decidió poner al aire una nota sobre la adopción de un niño por parte de dos personas del mismo sexo en una ciudad del sur del país y en ese marco brindar un panorama sobre el estado actual de reconocimiento de los derechos.

105 Resolución n° 50/2014. Disponible en: www.defensadelpublico.gob.ar/sites/default/files/res._50.pdf

106 Resolución n° 49/2013. Disponible en: www.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-no-49-

Estas acciones dan cuenta de uno de los diversos e innovadores modos de reparación de los derechos vulnerados que promueve la Defensoría, con el objeto de profundizar el respeto de los derechos comunicacionales del público y la plena vigencia de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Difusión de derechos a través de spots inclusivos

Las medidas reparatorias propiciadas por la Defensoría se orientan, también, a generar conocimiento en las audiencias sobre los derechos de los colectivos afectados por las expresiones discriminatorias. La elaboración participativa de spots y distintos mensajes de difusión de derechos es una acción reparatoria que se orienta en ese sentido.

A raíz de la actuación de este organismo por los comentarios estigmatizantes hacia las personas trans realizados en el programa "Lanata Sin Filtro"107, la licenciataria Radio Mitre S.A. acordó la emisión de distintos spots, elaborados conjuntamente con las personas y entidades denunciantes, de difusión de los derechos consagrados en la Ley de Identidad de Género.108

En uno de los spots se informaba a las audiencias: «La identidad de género es lo que vos sentís que sos, aunque no coincida con el sexo que te asignaron al nacer. Es lo que vos sentís internamente. Es tu derecho y tiene que ser respetado en todas las instituciones, públicas y privadas, y también en los medios de comunicación. Así lo dice la ley de Identidad de Género».

Y en el otro: «La ley de Identidad de Género garantiza el derecho de cada persona a desarrollarse como es. Sea cual sea el sexo que le asignaron al nacer. Haya cambiado o no el nombre en su DNI. Tenés derecho a que te respeten. Todas las instituciones, públicas y privadas, así como todas las personas, incluidas las que trabajan en un medio de comunicación, tienen que respetar ese derecho. Así lo establece la ley de identidad de género».

Una medida reparatoria similar tuvo lugar en el marco de la Actuación surgida por los dichos del director y conductor de la Radio AM Las Cuarenta109. A raíz de la actuación de este organismo la radio se comprometió a emitir en su programación una campaña de spots radiales, locutados por jóvenes de San Juan, que promovían los derechos de los niños/as y adolescentes, y el derecho a la no discriminación por motivos de género u orientación sexual en los servicios de comunicación audiovisual.

107 Actuación nº 281/2014

108 Ello fue transmitido a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) que consideró que la intervención de la Defensoría al informar cada una de las medias adoptadas en el marco del diálogo propiciado con la licenciataria, constituían atenuantes en los términos del inciso b) del artículo 110 de la Ley n° 26.522 (el resaltado nos pertenece). Resolución AFSCA n° 1386/2014.

109 Actuación n° 68/2015

El texto de los spots difundidos fue el siguiente:

- *No discriminación*

Tenemos derecho a construir nuestra propia historia en un ámbito de respeto.

Tenemos derecho a no ser discriminados por ningún motivo. La radio y la tele deben respetar nuestra orientación sexual e identidad de género. Cuando no lo hacen sufrimos situaciones de odio y violencia que nos lastiman.

Somos chicos y chicas y tenemos derechos.

Defensoría del Público.

- *Igualdad y no discriminación*

1.

La radio y la tele no deben discriminar o excluir a las personas por ningún motivo, tampoco por tu género o tu orientación sexual. Tienen que respetar tus gustos, tus intereses y tu forma de vivir. Es tu derecho y su obligación.

Somos chicos y chicas y tenemos derechos.

Defensoría del Público.

2.

La radio y la tele deben promover la igualdad y la inclusión. Porque todos somos distintos y queremos vivir en una sociedad que nos respete.

No pueden excluirnos ni discriminarnos por la forma en que hablamos, nuestros gustos, la ropa que vestimos, el barrio en donde vivimos, ni la orientación sexual que tengamos.

Todos somos distintos pero tenemos los mismos derechos.

Somos chicos y chicas y tenemos derechos.

Defensoría del Público.

- *Niños/as y adolescentes sujetos de derechos en la comunicación audiovisual*

1.

La comunicación es un derecho humano. Es de todos y todas, de adultos y chicos. Los medios de comunicación son importantes en nuestra vida y nuestro desarrollo.

Lo que vemos en la tele y escuchamos en la radio influye en lo que pensamos. Sobre nosotros mismos y sobre los demás.

Los comunicadores y periodistas tienen la responsabilidad de dar a todas las personas un trato justo y no discriminatorio en sus programas. La radio y la tele tienen que ayu-

darnos a crecer, respetar nuestros derechos y promoverlos.

Somos chicos y chicas y tenemos derechos.

Defensoría del Público.

2.

La comunicación es un derecho humano que los chicos y chicas queremos ejercer. Tenemos derecho a que nuestra opinión sea escuchada en los medios audiovisuales y a tener nuestros proyectos de comunicación.

Además, los comunicadores y periodistas deben respetarnos y no discriminarnos. Tenemos derecho a que no se burlen de nosotros o nos excluyan por nuestra forma de ser, nuestros gustos u opiniones.

Somos chicos y chicas y tenemos derechos.

Defensoría del Público.

De la misma manera, la emisora Radio KLA de la Ciudad de Mar del Plata, se comprometió a poner al aire spots de difusión del derecho a la identidad de género que fueron alocutados por la integrante del colectivo trans a quien refirieron las expresiones discriminatorias vertidas en esa emisora.

Disculpas y reflexiones en diálogo con el público

La posibilidad de generar en el marco de las emisiones de la radio y la televisión espacios de comunicación, reflexión y sensibilización social acerca de estos temas, también es un hecho muy significativo.

Por ello, otra de las líneas de acción promovidas desde la Defensoría, ha dado lugar a la realización de pedidos de disculpas por parte de quienes han incurrido en mensajes opuestos a las obligaciones de trato digno y no discriminación que los servicios de comunicación audiovisual deben garantizar y respetar.

Así, los conductores de los programas han realizado flexiones al aire con el fin de concientizar sobre los derechos reconocidos en los últimos años en materia de no discriminación, y respeto de la orientación sexual e identidad de género de las personas.

Ejemplo de ello es la medida reparatoria que llevó adelante el programa ''Maquinación'' de Radio Coorperativa (Resolución N° 106/2013) a raíz del reclamo de una mujer trans que cuestionaba un ''separador'' que distinguía dos momentos del programa. A partir del diálogo mantenido con la Defensoría, y haciendo expresa referencia al reclamo que lo originara, los conductores solicitaron disculpas al aire a quienes se hubieran sentido agraviados/as por cualquiera de las piezas artísticas y señalaron la disposición a dar espacio en el programa a quien realizó la presentación ante la Defensoría para que

aportara su perspectiva. El co-conductor señaló, entre otras cuestiones: ''Hace CINCO (5) años a esta parte la sociedad cambió muchísimo [...] Todos estos cambios que están en la sociedad están volcados en la ley de medios...''

De la misma manera, la Asociación Civil Centro de Cultura y Comunicación, organización que gestiona la Radio Estación Sur de La Plata y el conductor del programa en el que se cuestionó a un oyente a raíz de su orientación sexual, remitieron a la Defensoría la disculpa que se solicitó al aire en otra emisión del ciclo, además del detalle de la reflexión que la situación suscitó internamente en la emisora.

En el programa ''Duro de Domar'', a raíz de denuncias por la emisión de un video violento, discriminatorio y estigmatizante hacia las personas trans, se realizó al aire un pedido de disculpas, medida que, entre otras, había sido expresamente solicitada en muchas presentaciones y comprometida por el representante del ciclo en el espacio de diálogo propiciado por la Defensoría.

Una de las panelistas se refirió específicamente a la emisión del video objetado y pidió disculpas por inclusión en una sección pretendidamente humorística del ciclo, señalando además que el video no expresaba la postura del programa en relación al respeto por la diversidad de género.

Concretamente, expresó: ''Queríamos pedirles disculpas a todos y a todas los que se sintieron ofendidos por un video que pusimos la semana pasada acá en el programa [...] que eran unas personas que agredían a una chica travesti. Sabemos del malestar que generó, por eso pedimos disculpas. Y también sabemos que quienes nos siguen también saben que desde este programa todos nosotros, los productores, los panelistas, todos, tenemos un compromiso muy enorme con la defensa militante de la libertad absoluta y del derecho inalienable que tenemos todos los seres humanos de elegir la forma de vivir y de quienes queremos ser [...] Por eso sentíamos la responsabilidad y la obligación de pedir disculpas por ese tape que fue de mal gusto''.

Actividades de capacitación

Teniendo en cuenta la importancia de que los actores que construyen la comunicación y particularmente los que tienen responsabilidad social sobre sus producciones de sentido, conozcan en profundidad las normativas vigentes, la Defensoría lleva adelante actividades de capacitación con los equipos de producción de los distintos programas, con conductores/as y directivos/as de las emisoras.

Durante los encuentros, en un marco de diálogo e intercambio, se dan a conocer los derechos de las audiencias en general y se abordan en particular las obligaciones establecidas en el encuadre jurídico vigente en materia de trato igualitario y no discriminatorio que los servicios de comunicación audiovisual deben promover y respetar en función de la actividad de interés público que realizan. En este ámbito, las situaciones denunciadas y analizadas por la Defensoría funcionan como ejemplos de prácticas sobre las que es

necesario reflexionar para evitar vulneraciones en emisiones futuras.

Además, la Defensoría realiza periódicamente y en todo el país, seminarios y encuentros abiertos a la comunidad sobre medios audiovisuales, derechos, identidades y equidad de género, y formación especializada para comunicadores y comunicadoras en instancias presenciales y virtuales.

Consideraciones finales

La identidad de género es el derecho de todas las personas de autopercibirse con libertad, desde su interior, y dejar de ser determinada por otros, externos a ella. Se trata del derecho de ser ''una'' y no ''otra''. De ser ''la que soy'' y ''no la que quieren o me imponen que sea''. En la vida cotidiana y en la mediática también.

Este derecho ha ido evolucionando, como ha ocurrido con todos los derechos humanos. Comenzó por implicar el cambio de nombre, como reconocimiento de que lo nombrado da existencia, luego el cambio de imagen acorde a lo nombrado; a rectificar la filiación, fundamental para ser en tanto persona ante las diferentes instancias sociales, institucionales, administrativas e incluso emocionales de la vida. Pero también el derecho a la dignidad, a la verdad, a la diferencia, a no ser discriminado, a acceder a la salud y a resguardar la intimidad, para reconocer ahora que el derecho a la identidad se encuentra en diálogo permanente con el derecho a la comunicación. Resulta saludable, para la sociedad en su conjunto, que desde los medios se tiendan puentes hacia esa búsqueda de dignidad, de verdad y de identidad, evitando las burlas, y el señalamiento permanente de lo diferente como lo ajeno, lo distinto, lo rechazable.

En el mismo sentido, las prácticas discriminatorias por motivos de orientación sexual, que son susceptibles de generar estigmatización y rechazo, desconocen la normativa vigente y con ella los avances que nuestra sociedad ha impulsado en los últimos años en términos de reconocimiento de derechos e igualdad.

Como se enunció, el Derecho dio una respuesta concreta a los reclamos de las organizaciones sociales. Es hora de que la Comunicación también la dé, ya que la dicotomización de los sexos es más propia del siglo XVIII, que del XXI.

Esa lógica maniquea y binaria produjo durante décadas exclusiones y jerarquías. Un esquema de relaciones de poder y de múltiples formas de dominación, en el que la categoría ''normal''/''anormal'' ocupaba el centro de la escena. Dentro de lo llamado normal, se consagró en la heteronormatividad, con su mundo de dominación masculina, una única forma de ser y de vincularse. Por el contrario, hoy sabemos que no hay una única forma de vivenciar la identidad de género. Tampoco la hay de ser padre ni madre.

Por eso, en lugar de cristalizar las diferencias, provocar la construcción de un mundo binario de ''ellos'', anormales, desviados, delincuentes y abyectos, y un ''nosotros'', normales, correctos, dominantes y con derechos; en los medios de comunicación se tiene la extraordinaria posibilidad de construir relatos positivos, inclusivos, evidenciar las dife-

rentes identidades, las nuevas familias, alejándose de la criminalización, ridiculización y patologización que tanto daño causaron y aun causan.

Los medios audiovisuales tienen la posibilidad de visibilizar y potenciar aquello que ocurre hoy en la sociedad: las personas trans no viven realidades únicas sino diversas, y ocupan múltiples roles sociales. Las personas homosexuales, a su vez, tienen hoy el derecho a experimentar en condiciones de igualdad, la formalización de sus vínculos afectivos a través del matrimonio, la construcción de sus familias, la adopción de hijos e hijas.

Tenemos la oportunidad de que la construcción de la representación comunicacional de las personas LGBTTTIQ corra el velo de la discriminación, reconociendo las transformaciones, los cambios notorios en las políticas públicas y en la legislación vigente.

Visibilizar, con voz propia, las realidades del colectivo LGBTTTIQ es, por ello, un desafío y responsabilidad central de los medios audiovisuales. Resulta necesario tematizar, además, explícita y específicamente, las formas de violencias a las que son sometidas las personas con motivo de su identidad de género u orientación sexual. Dicha visibilización mediática de la problemática resulta indispensable en pos de promover la concientización de la sociedad y generar una condena social generalizada hacia formas lesivas que insisten en la vulneración de los derechos del colectivo LGBTTTIQ.

De hecho, todos los formatos y géneros de programas —también el campo publicitario— pueden ser una oportunidad para promover la visibilización de la diversidad y de representaciones plurales e inclusivas.

La sociedad argentina ha demostrado ser vanguardista al despatologizar (dejó de vincular la identidad de género con una enfermedad), desjudicializar (ya no es necesario someterse a los designios del poder judicial para reconocer una nueva identidad de género), descriminalizar (se abolieron los edictos y normativas que permitían la persecución policial por identidad de género) y desestigmatizar (ya no se carga con un estigma de acuerdo con la identidad de género). El mismo proceso ha transitado el derecho y la obligación de no discriminar a ninguna persona por su identidad de género u orientación sexual. De allí el daño y el retroceso que se produce desde un medio de comunicación cuando se patologiza, se estigmatiza y se criminaliza.

Pensemos, como se propuso en una de las mesas de debate que se desarrollaron en todo el país, sobre la posibilidad de que un chico gay, una chica lesbiana o trans estén dando sus primeros pasos en su construcción identitaria ''y se encuentran ante representaciones negativas, discriminatorias, estigmatizantes y/o carentes de rigurosidad en los medios. ¿Qué pasaría? ¿Cómo se sentirían? ¿Cooperaría a la situación? Los medios de comunicación pueden ayudar y concientizar, para no generar mayores dificultades'', se concluyó.110

Y así es. Los medios de comunicación son puertas y ventanas al mundo. Pueden ser pequeñas, grandes, con pocas, muchas o ninguna reja, con pesadas cortinas oscuras o con trans-

110 Mesa de Trabajo ''Buenas prácticas: Equidad de género en la radio y la televisión'', Cit. Nota 12.

parencias. Y nos mostrarán ese mundo de acuerdo con sus intereses económicos, ideológicos y políticos. Pero también es necesario, ante el reconocimiento de la comunicación como derecho humano inalienable, individual y colectivo, que los intereses de las audiencias sean tenidos en cuenta. Y las audiencias reclaman que no se vulneren sus derechos.

La Defensoría se hace eco de esta preocupación y vela, en el marco de sus competencias, sin capacidad sancionatoria y alejada de paradigmas punitivistas y judicializadores de la comunicación, por el respeto del derecho a la igualdad y no discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en los medios audiovisuales.

Como organismo del Estado que representa a las audiencias comprendidas como nuevos sujetos de derecho, además de cumplir de esta manera con las misiones y funciones que la normativa audiovisual establece, la Defensoría procura responder a las obligaciones que señalan los instrumentos internacionales. En este sentido, la Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión recomienda además a los Estados ''realizar acciones concretas y efectivas para modificar o eliminar estereotipos, prácticas y prejuicios nocivos, incluidos valores o prácticas tradicionales o consuetudinarios, que menoscaben la posibilidad de todas las personas y grupos en la sociedad de ejercer el derecho a la libertad de expresión'' y enfocarse en combatir ''la discriminación histórica, los prejuicios y las actitudes tendenciosas impiden el goce igualitario del derecho a la libertad de expresión por ciertos grupos''. Complementariamente, recordemos lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su comunicado N° 153/14 ya citado, en el que insta a los Estados a tomar medidas para evitar violaciones de derechos humanos y ''garantizar que las personas LGBTI puedan gozar efectivamente de su derecho a una vida libre de violencia y discriminación''.

Las actuaciones reseñadas dan cuenta del modo en que se concibe la tarea, comprendiendo que alcanzar este respeto exige una profunda labor pedagógica, dialógica y de reflexión. En este sentido, es relevante que quienes trabajan en los medios audiovisuales, y quienes son responsables como titulares de licencias o autorizaciones, comprendan la trascendencia de llevar adelante acciones reparatorias de aquellos derechos que resultaron vulnerados. Nadie está exento de discriminar, muchas veces por efecto del desconocimiento, de la falta de empatía o de una reflexión oportuna. Cuando ello ocurre, disculparse, reparar, reflexionar al aire en diálogo con el público, contribuye a cumplir la obligación de tratamiento igualitario y plural que la Ley establece. Como ocurre en nuestra vida de relación y con nuestros propios errores: las audiencias valoran que los medios y las personas que los integran, reflexionen sobre sí mismos, sobre su tarea, y asuman compromisos acordes a los modos igualitarios y no discriminatorios que procura asumir nuestra convivencia social.

La Defensoría asume, como se expresó, la tarea de generar las herramientas prácticas necesarias para hacer real ese respeto en las representaciones y relatos mediáticos, para remover los obstáculos que impiden el tratamiento plural e igualitario de las personas, en el marco de la autorregulación y de las obligaciones que tienen los servicios de

comunicación audiovisual, tanto en virtud de la normativa audiovisual como de otras leyes que establecen obligaciones de tratamiento digno y no discriminatorio.

Las sociedades democráticas se basan en el diálogo, en la coexistencia pacífica, en la diversidad de creencias, valores, elecciones y reconocimientos. Ya no se trata de mayorías y minorías, sino de personas, múltiples, plurales y diversas. Y es por eso que esas puertas y ventanas mediáticas están llamadas a ser también múltiples, amplias, plurales y diversas.

Por todo ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Recomiéndese a quienes desarrollan tareas en los Servicios de Comunicación Audiovisual el estricto respeto de la obligación de trato igualitario y trato digno de todas las personas, sin distinción alguna por motivos de su identidad de género u orientación sexual, tal como señalan la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley N° 26.522) y la Ley de Identidad de Género (Ley N° 26.743).

ARTÍCULO 2°: Recomiéndese a quienes trabajan en los Servicios de Comunicación Audiovisual y a los titulares de licencias o autorizaciones, a efectos de cumplir la obligación señalada en el artículo precedente, interiorizarse en las mencionadas normas en particular sobre los alcances de las obligaciones de Trato Digno (Ley N° 26.743, Artículo 12).

ARTÍCULO 3°: Recomiéndese a los comunicadores y comunicadoras en función de un abordaje responsable y respetuoso de estas temáticas, convocar como fuentes a las Organizaciones Civiles de Colectivos LGBTTTIQ para visibilizar su voz, experiencias y el impacto concreto que tienen en sus vidas la ridiculización, la patologización y la criminalización, prácticas que los medios audiovisuales muchas veces producen y reproducen.

ARTÍCULO 4°: Recomiéndese a los Servicios de Comunicación Audiovisual asumir el rol central que la normativa les asigna en la construcción de una sociedad plural, igualitaria y respetuosa de la diversidad, evitando el uso de las identidades como formas de descrédito o de negativización de sujetos sociales. Promover, por el contrario, miradas inclusivas, plurales y diversas sobre las múltiples formas de vivenciar las identidades de género y la orientación sexual.

ARTÍCULO 5°: Recomiéndese a los Servicios de Comunicación Audiovisual tener en cuenta las diversas problemáticas históricas, sociales, culturales y económicas del colectivo LGBTTTIQ e incluirlas en sus agendas, tanto en coberturas periodísticas como en programas de ficción y otros formatos.

ARTÍCULO 6°: Recomiéndese a los actores de la comunicación audiovisual respetar especialmente en el marco de sus emisiones los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación por motivos de sexo o género, teniendo en cuenta el principio constitucional de madurez progresiva, el derecho a ser oídos y a que su opinión sea tenida

en cuenta, y las implicancias del respeto de estos derechos en la constitución de su subjetividad, que es característica de la etapa de vida que transitan.

ARTÍCULO 7°: Recomiéndese a los comunicadores y comunicadoras de los Servicios de Comunicación Audiovisual tener presentes las obligaciones vigentes de trato digno hacia los niños, niñas y adolescentes, respetando la construcción de su identidad y el desarrollo de su autonomía personal con criterios inclusivos de las diversidades. Evitar además que las emisiones expongan a los niños, niñas y adolescentes a situaciones de discriminación o violencia en razón de su orientación sexual e identidad de género.

Artículo 8°: Recomiéndese a los Servicios de Comunicación Audiovisual promover estos derechos a través de campañas que contribuyan a su conocimiento y respeto por parte de todos los actores sociales y de la ciudadanía en general.

Artículo 9°: Remítase copia de la presente a los denunciantes de las actuaciones referidas, al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

Artículo 10°: Regístrese, difúndase en la página web de este Organismo, y oportunamente archívese.

Invisibilización de las expresiones de afecto entre personas del mismo sexo en programa televisivo

RESOLUCIÓN N° 47/2013

Buenos Aires, 17 de junio de 2013

VISTO la Actuación N° 70/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 inciso a) de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que el día 16 de abril del corriente se inició la Actuación citada en el VISTO a raíz de una presentación realizada por el titular de la Asociación Civil 100% Diversidad y Derechos, exponiendo una denuncia recibida por ese Organismo donde se califica como un hecho de ''censura homofóbica'' la emisión por el canal TELEFÉ el día 24 de marzo de 2013, de un capítulo de la serie ''LOS SIMPSON'' al cual se le quitó la escena de un beso entre dos personajes varones.

Que el denunciante considera el recorte del capítulo como un hecho de censura ho-

mofóbica: ''Este acto de censura deliberada reviste gravedad y constituye el síntoma de toda una concepción sobre la sexualidad humana. Dado que nunca, en un capítulo de LOS SIMPSON, TELEFÉ censuró besos de parejas heterosexuales, adultos o niños, se entiende que hay una clara intencionalidad homofóbica en la remoción del beso entre dos personajes varones en el horario de protección al menor, como si la expresión física de afecto entre dos personas del mismo sexo fuera obscena, perversa o nociva para los niños, y como si no pudiera constituir tampoco la realidad de ningún niño o niña [...] En primer lugar, la censura es condenable y grave como cualquier otra, dado que violenta la expresión artística original de los autores [...] En segundo lugar, es directamente homofóbica, dado el contenido que decide censurar. Al ser un beso entre dos hombres, lo que TELEFÉ expresa es que estaría mal o sería incorrecto, algo que el original no sugiere en lo más mínimo [...] En tercer lugar, la censura de la escena es deliberadamente engañosa [...] En ningún momento el canal advierte que el contenido del capítulo ha sido modificado de alguna manera [...] El silencio constituye una prueba de intencionalidad homofóbica y es también estratégico puesto que se trata de una forma sutil de homo-lesbo-transfobia, aquella que, justamente, intenta esquivar la condena apostando a tener un efecto discriminatorio sin ser explícitamente estigmatizante o visiblemente homofóbica, pero induciendo un efecto en ese sentido [...] En cuarto lugar la censura es grave por sistemática [...] pudimos constatar que TELEFÉ ha censurado el mismo capítulo en varias ocasiones, lo cual es otra prueba de que no se trata de una decisión casual de tal o cual empleado...''.

Que en cuanto a la pretensión de su reclamo el denunciante afirmó que espera ''que se repare los sucedido emitiendo el capítulo original sin censura, generar un debate público en relación con la homofobia en televisión y que TELEFÉ se comprometa a promover la valoración social de la diversidad sexual''.

Que el día 24 de abril de 2013 esta Defensoría recibió de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA) copia del capítulo de LOS SIMPSON al que refiere esta denuncia, tal como fue emitido por TELEFÉ el 24 de marzo de 2013, a fin de que fuera incorporado en la Actuación y analizado por las Direcciones pertinentes de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO.

Que asimismo la presentación efectuada por la Asociación 100% Diversidad y Derechos fue puesta en conocimiento de TELEFÉ mediante Notas N° 563/2013 y N° 575/2013, posibilitando que su apoderado tome vista y retire copia de las actuaciones de referencia el día 9 de mayo de 2013.

Que en ese orden el 7 de mayo de 2013 la denuncia fue puesta en conocimiento del Interventor del INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI) a fin de evaluar la pertinencia de brindar su opinión sobre el planteo.

Que concluyendo su intervención el INADI elaboró un dictamen incorporado a la Actuación del VISTO el 13 de mayo de 2013, donde previo a la valoración de los hechos, se

detalla la normativa pertinente para valorar si lo denunciado constituye un acto discriminatorio en los términos de la Ley 23.592 sobre Actos Discriminatorios, reseña además la normativa y jurisprudencia internacional permitiendo inferir indudablemente la prohibición de discriminación por orientación sexual.

Que en virtud de esa intervención desarrolla el concepto de homofobia y sus distintas expresiones, rescatando la trascendencia de los avances normativos que en términos de reconocimiento e igualdad de derechos se produjeron en Argentina en los últimos años.

Que en función de todos estos elementos, el INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI) analiza los hechos denunciados y concluyendo que: ''…en la hipótesis de que los hechos hayan acaecido del modo denunciado por el presentante, en donde se censuraría un beso entre dos personajes del mismo sexo, ocultando, así, a ese beso entre dos hombres de los ojos de los/as televidentes —y en especial de los niños/as y adolescentes, acaso el público más seguidor de dicha serie— intentando, de ese modo, que no se visibilice esa expresión de afecto entre dichos personajes, estaríamos, claramente, en presencia de un acto discriminatorio en los términos que prevé nuestra normativa vigente''.

Que es interesante recuperar el llamamiento, formulado por el dictamen, a la reflexión sobre el tratamiento de estos temas en los servicios de comunicación audiovisual: ''Entendemos que el abordaje de temas como la orientación sexual —y también la identidad y expresión de género— debería ser tratado, en especial por los medios de comunicación, con criterios amplios e integradores, inculcando acerca del apoyo, respeto y comprensión por la diversidad sexual''.

Que el día 23 de mayo de 2013 se recibieron las alegaciones de TELEVISIÓN FEDERAL S.A. (TELEFÉ) en relación con la denuncia, considerando la acusación de censura como carente de razonabilidad: ''...no podemos hablar de 'censura' cuando se habla de que el Capítulo aborda una temática que incluye personas de preferencia homosexual en la trama ¿Por qué habría de censurarse una escena y no todo el capítulo? [...] al transmitir el capítulo en cuestión mi mandante [TELEFÉ] no podría incurrir en 'censura' ni ser tratado como 'homofóbico' [...] la opinión de una persona (en referencia al denunciante) o la interpretación personal que hace de un hecho, si bien es un derecho constitucionalmente reconocido, no convalida de modo alguno que tal opinión se vista como la 'ley' que regula la existencia o no de un acto infractor.''

Que continuando con el relato en relación con los motivos por los cuales TELEFÉ hizo el recorte, se argumenta que: ''Mi mandante, como empresa televisiva muchas veces debe realizar ediciones por cuestiones de tiempo (tiempo de televisión) tratando de brindar más diversión en horarios acotados. Eso fue lo que ocurrió en realidad. Es decir, por razones técnicas mi mandante evaluó necesario hacer ediciones en los capítulos de LOS SIMPSON a fin de poder pasar cuatro episodios en lugar de tres. No existió animosidad alguna, ni censura encubierta (o 'descubierta') en la transmisión del Capítulo cuestio-

nado, tan sólo RAZONES de tiempo televisivo [...] en nuestra intención de brindar más capítulos debimos editar los contenidos originales a fin de brindar más minutos de entretenimiento y asimismo cumplir con nuestras obligaciones contractuales de pauta publicitaria", solicitando a la Defensora del Público el archivo de la denuncia.

Que la cuestión fue analizada por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO, manifestando que, por un lado, la edición del capítulo que hizo el canal, la exclusión de esa escena —y de otra que a ella refiere— altera el sentido de la pieza en cuestión: no es el mismo capítulo con o sin esas escenas y diálogos. El recorte de esa escena quiebra el hilo textual al tiempo en que impide comprender otras que sí quedaron incluidas en la versión emitida. Precisamente, es la escena del beso la que explica la siguiente, donde Homero Simpson bebe en un bar, con gesto desconcertado. Así, el relato se altera en su estructura narrativa.

Que por otra parte, habida cuenta de que el capítulo propone la tematización de una relación de dos personas del mismo sexo desde una perspectiva interesante e integradora, donde el beso es un ejemplo más de las muestras de afecto que recibe el personaje principal en su estancia en este nuevo barrio, poco agrega el beso que se elimina hasta que es eliminado. Es en el corte, donde ese beso adquiere un sentido que difiere del que propone la tira. Mientras la interpretación implicada en el acto mismo de eliminación de la escena pareciera ser que el beso es un símbolo de una relación sexual entre personas del mismo sexo, el efecto semántico logrado por el corte es que está bien tener amigos gays en tanto esta socialización esté desprovista de elementos sexuales, y es en este efecto donde se vulnera el respeto a la diversidad sexual y sus expresiones. Es así que, al modificar y emitir el capítulo con esta exclusión, aun cuando dicha modificación y exclusión no se hubieran basado deliberadamente en motivos de orientación sexual, se produce un daño que legítimamente alerta a quienes a diario luchan por la igualdad en dignidad y derechos del colectivo de personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales.

Que en ese mismo sentido se constató la eliminación de otro pasaje del capítulo que no figura en la presentación realizada por la Asociación Civil 100% Diversidad y Derechos y que refuerza lo planteado hasta aquí.

Que analizando la versión emitida por TELEFÉ, en la última escena del capítulo, tras un beso que Marge le da a Homero, éste afirma que ése fue el beso más lindo del día. Pero en la versión original, tras el beso de Marge, la conciencia de Homero completa la frase con un "Sí, ¿no?" ("Was it?"), en una clara referencia al beso de su amigo, un guiño a la audiencia que ha podido ver la secuencia del día que tuvo Homero. Esa voz y ese guiño ponen en discusión el orden heteronormativo al que debería responder Homero quien expresa un placer que la audiencia de TELEFÉ no podría comprender, puesto que ésta no ha visto la tira completa y, más aun, no ha tenido acceso al sentido de la misma. En la versión original, el beso con Marge y el placer de Homero tras ese beso dialogan y tensionan con un beso que se ve y con una conciencia que recuerda ese beso con placer. TELEFÉ, en cambio, resuelve el diálogo y la tensión eliminándolas. Con ello se suprime mucho más que una escena, se transforma el sentido.

Que en el marco de la actuación la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS, por su parte, analizó en primer lugar la noción de censura previa sobre la base de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que en su Artículo 13 consagra el derecho a la libertad de expresión prohibiendo la censura previa, entendida como una prohibición general de control preventivo. El ejercicio de libertad de pensamiento y expresión no puede estar sujeto a censura previa, sino únicamente a responsabilidades ulteriores.

Que dicha prohibición general de censura tiene, no obstante, excepciones ''legítimas'' y que a fin de que dichas excepciones sean legítimas, deben estar expresamente fijadas por ley y ser necesarias, en el caso de de la Convención Americana de Derechos Humanos, 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 y la moral públicas (Artículo 13 inciso 2).

Que fuera del marco de las excepciones legítimas, no todas las hipótesis son asimilables a un acto de censura previa.

Que siguiendo la interpretación de la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, ''La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos)'', y la Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre 1985, Corte I.D.H. (Ser. A) No. 5 (1985), para hablar de ''censura'' tiene que haber una supresión radical de la libertad de expresión y no una restricción más allá de lo legítimamente permitido por la ley.

Que si aplicamos esta distinción al caso denunciado, si bien está demostrado que el canal recortó una escena donde Homero y un compañero se besan, tal como es señalado en el informe de la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de esta DEFENSORÍA DEL PUBLICO, el contenido temático del capítulo gira en torno a la integración de la diversidad sexual y de manera que no se configuraría en el caso un acto de censura previa, entendida como una supresión radical de la libertad de expresión basada en razones de orientación sexual.

Que se examinó además, si el recorte de la escena donde Homero y un compañero se besan podría constituir una restricción contraria a lo legítimamente permitido por la ley.

Que en ese sentido, como titular de los derechos de autor, TELEFÉ puede disponer de la obra, adaptarla, modificarla y reproducirla de cualquier forma según el Artículo 2 de la Ley 11.723 de Propiedad Intelectual, siempre en el marco de la Ley 26.522 y que en base a ello, TELEFÉ podría argumentar que adaptó el capítulo de LOS SIMPSON a los tiempos de la programación, recortando la escena sin otra motivación más que esa, como ha hecho.

Que se observa, sin embargo, que idénticas expresiones afectivas entre heterosexuales no son recortadas de la serie. Por ejemplo, cuando Homero y Marge se besan.

Que al consagrar el derecho a la igualdad y no discriminación, los instrumentos internacionales de derechos humanos (declaraciones, tratados, observaciones generales, etc.) así como la legislación federal, identifican a la orientación sexual como uno de los mo-

tivos prohibidos a los efectos de ser utilizado en categorizaciones realizadas en normas jurídicas o para fundamentar una diferenciación en el obrar, ello, siempre y cuando no exista una razón o justificación suficiente. Pues, en el primer caso se estaría frente a una discriminación de iure (de derecho) y en el segundo, ante una discriminación de facto.

Que una razón legítima que habilita en ciertas ocasiones a realizar recortes es la protección de la niñez, sin embargo, un beso no afecta los derechos de la niñez. Sin embargo, en este caso un beso no afecta la niñez y, por lo tanto, no justifica el corte. Lo que queda es un tratamiento diferencial de la expresión afectiva homosexual respecto de la heterosexual. Prueba de ello es que el beso entre Marge y Homero se pudo ver.

Que considerando que la escena recortada del capítulo es la de un beso entre dos personajes, se descarta que el canal haya obrado con la finalidad de proteger a los niños y niñas en consonancia con el Artículo 13 inciso 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Artículo 68 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.
Que en efecto, y como fuera mencionado previamente, idénticas expresiones afectivas entre heterosexuales no son cercenadas, prueba de ello es que en el capítulo Marge, esposa de Homero, lo besa.

Que en base a lo expuesto, podemos afirmar que el recorte de la escena se funda en un tratamiento diferencial de la expresión afectiva de la sexualidad basada en razones de orientación sexual, no existiendo una razón o justificación suficiente que fundamente dicho obrar.

Que en función de este análisis, podría afirmarse que el recorte del beso por razones de orientación sexual (dos hombres) sin una razón o justificación suficiente, es una acción contraria al principio de igualdad y no discriminación, y por ende, contraria a los Artículos 3, 70 y 71 de la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual En consecuencia, constituye una restricción a la libertad de expresión que va más allá de lo legítimamente permitido por la normativa vigente.

Que el Artículo 3 de la Ley 26.522 incluye, entre los objetivos de los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones, el siguiente: "m) 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". El artículo 70 dispone que: "La programación de los servicios previstos en esta ley deberá evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, el idioma..." y el 71 que. "Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de [...] las normas que se dicten para la protección de la salud y de protección ante conductas discriminatorias".

Que en torno a ello la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual plantea un nuevo paradigma de la comunicación en la perspectiva de los derechos humanos, reconociendo que la actividad realizada en la radio y la televisión es una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la Argentina.

Que la propia ley plantea la defensa de la persona humana y, sobre todo, la participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate de ideas. Y es, justamente, en ese ejercicio que se fundamenta la democracia.

Que asimismo luego de profundos debates desarrollados durante años, de los que la radio y la televisión no fueron ajenos, la sociedad argentina materializó el reconocimiento de la igualdad de derechos de las personas gays, lesbianas, bisexuales y trans en diferentes instrumentos legales como la ley N° 26.618, conocida como de ''matrimonio igualitario'', en la que se reconocen los mismos derechos y obligaciones a las personas, sin distinción de sexo, o la ley N° 26.743, de Identidad de Género, reconociendo el derecho a elegir con libertad la propia identidad, a la vez que se derogaron artículos de los Códigos de Faltas y Contravencionales de diferentes provincias que discriminaban y humillaban a las personas por su elección sexual, criminalizando la homosexualidad y el travestismo.

Que tal como se señala en el Programa Nacional de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación de la Nación, el abordaje de temas como la orientación sexual debería ser incluido en la agenda de los medios de comunicación con criterios inclusivos, amplios y diversos, promoviendo el respeto y la comprensión de la diversidad de las expresiones de género.

Que comprendiendo que la homofobia, lesbofobia, transfobia e interfobia son culturales, un programa como los Simpson resulta, contrariamente a lo ocurrido, una oportunidad extraordinaria para un abordaje integrador, tal como lo propone el capítulo en su versión completa. Por otra parte, teniendo en cuenta que la escuela es uno de los lugares en el que los niños, niñas y adolescentes más sufren la discriminación por orientación sexual -de acuerdo con el estudio presentado a fines del año pasado por la Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales de España-, el horario de protección al menor resulta adecuado, tanto como el ámbito educativo, para incluir y no invisibilizar la realidad del colectivo LGTBI, como ocurrió en el caso del presente análisis, donde se recorta un beso entre dos personas del mismo sexo, cambiando incluso el sentido de lo narrado.

Que si las personas tienen derecho a ejercer su sexualidad con libertad, sin ser discriminadas, a gozar los mismos derechos más allá de las diferencias, a no ocultarse por miedo a la violencia o la exclusión, también tienen derecho a no ser invisibilizados. Invisibilizar también es discriminar. Cuando alguien no es representado, no es dicho, en términos comunicacionales ''no existe''. La invisibilización es uno de los padecimientos del colectivo LGTBI. Por eso, contribuir, desde la radio y la televisión, desde un canal como Telefé a denunciar la homofobia, la lesbofobia, la transfobia, a difundir campañas contra la discriminación y no invisibilizar la realidad, sino exteriorizarla con diversidad, pluralidad e inclusión es fundamental para la profundización democrática, a la luz de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que la Argentina ha transformado sus paradigmas y la radio y la televisión no pueden permanecer ajenas a ese proceso de cambio, sino que por el contrario es enriquecedor que lo exterioricen, contribuyendo al empoderamiento ciudadano y al enriquecimiento de la sociedad en igualdad de acceso y condiciones.

Que sobre la base de todos estos elementos, la DEFENSORÍA decidió convocar a las autoridades de TELEFÉ, en particular a la Gerencia de Programación, al Gerente de Relaciones Institucionales y al apoderado de la empresa a una reunión para evaluar posibles modos de reparación del daño que la emisión del capítulo modificado produjo en el denunciante y el colectivo de personas que él representa.

Que en la mencionada reunión, que se realizó el 5 de junio de 2013, TELEFÉ demostró una excelente predisposición para el diálogo. En esa oportunidad ratificó las explicaciones que había formulado por escrito respecto a la necesidad de recortar el capítulo para que pudiera emitirse en los tiempos de aire disponibles.

Que asimismo, se conversó sobre posibles formas de reparación del daño que la edición del capítulo y su emisión tal como fue modificado, produjo en el denunciante y el colectivo que éste representa, comprometiéndose TELEFÉ en esa oportunidad a emitir el capítulo completo, sin ediciones, y accediendo a la posibilidad de realizar capacitaciones basadas en el nuevo paradigma que plantea la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para actividad de esos servicios y la comunicación social en general.

Que en virtud de lo expuesto esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO considera oportuno formular las recomendaciones incluidas en el Resuelve de la presente Resolución.

La presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE". CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Téngase presente el compromiso manifestado por TELEVISIÓN FEDERAL S.A. (TELEFÉ) de emitir a la brevedad posible el capítulo en su versión original completa.

ARTÍCULO 2°: Recomiéndese que el capítulo original completo sea guardo en el archivo y emitido en esa versión en lo sucesivo.

ARTÍCULO 3°: Establécese un espacio de trabajo conjunto de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y TELEVISIÓN FEDERAL S.A. (TELEFÉ) destinado a desarrollar actividades de capacitación basadas en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y en las normas a las que expresamente dicha ley remita.

ARTÍCULO 4°: Remítase copia de la presente Resolución al denunciante, a la AUTORIDAD

FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y a TELEVISIÓN FEDERAL S.A. (TELEFÉ).

ARTÍCULO 5°: Regístrese, difúndase en el sitio web del Organismo y oportunamente archívese.

2.3 TRATO DISCRIMINATORIO HACIA LOS PUEBLOS ORIGINARIOS DE LA ARGENTINA (ARTS. 3 Y 70 LSCA)

Discriminación al Pueblo Mapuche en una radio de la provincia de Neuquén

RESOLUCIÓN N° 140/2014

Buenos Aires, 23 de diciembre de 2014

VISTO la Actuación N° 663/2013 y sus Actuaciones Acumuladas N° 673/2013 y N° 715/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO QUE:

Mediante el Artículo 19 inciso a) de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Las denuncias recibidas

El día 24 de septiembre de 2013 se inició la primera Actuación mencionada en el VISTO a raíz de una denuncia referida al Programa Contrafuego emitido por AM 550 RADIO LA PRIMERA de Neuquén.

El denunciante, representante de la CONFEDERACIÓN MAPUCHE DE NEUQUÉN, reclama: ''Desde que está al aire, la mencionada emisora [en referencia a Radio La Primera], tuvo un trato hostil hacia el pueblo mapuche en general. Pero hace DOS (2) meses ha iniciado una campaña abierta de desprestigio contra dirigentes mapuches, autoridades de la CONFEDERACIÓN MAPUCHE DE NEUQUÉN, autoridades de las comunidades y en general contra todas las personas pertenecientes a este pueblo originario. Comentarios racistas, xenófobos y discriminadores en forma diaria contra los mapuches. Acusaciones, difamaciones y calumnias contra dirigentes mapuches''. La presentación indicaba que idéntico reclamo había sido presentado ante el INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI).

La denuncia que originó la Actuación N° 663/2013 estaba acompañada por desgravaciones y archivos de audio correspondientes a distintas emisiones del programa "Contrafuego". Integrantes de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS y de LA DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de la Defensoría, audicionaron los mencionados archivos, que corresponden a Programas "Contrafuego" emitidos en distintas fechas entre los meses de junio, julio y agosto de 2013.

El audio correspondiente al programa emitido el 4 de junio de 2013 da cuenta de los siguientes dichos al aire: "¿Te acordás cuando el boludo del intendente de Bariloche quería tirar abajo, querían sacar a Roca, la estatua de Roca allá en Bariloche, y querían poner a la de los pueblos originarios? Digo, porque ¿sabés qué tenemos que poner? Una estatua a los pueblos originarios, un mapuche sentado arriba de un caño de petróleo cobrando la servidumbre. ¿Por qué no se dejan de romper las pelotas, muchachos? La historia es de una sola manera, no se puede cambiar la historia".

De acuerdo con el material audicionado, en el programa del 17 de julio de 2013 se señala: "¿Por qué no se dejan de joder jugando a los indios? [...] que cada vez que se firme un convenio importante y millonario para la provincia, aparezcan estos cuatro boludos con una bandera y que digan que somos los mapuches [...] son otros vivos que tienen una vincha y un trapo". Al día siguiente los comentarios emitidos incluían las siguientes aseveraciones: "[Q]ue haya 4 turros que se sienten arriba de un caño de YPF o de Repsol o de Chevron o de quien corno quieras [...] eso es lo que no voy a soportar. [...] después que aparece la guita, van a Buenos Aires y se ponen un traje y acá, los hijos de una gran puta se reciben de indios [...] Hay que sentarse con los que laburan, a esos hay que darle explicaciones [...] no a estos cuatro reverendos hijos de puta que lo único que hacen es venir a poner palos en la rueda en la provincia [...] me tiene re contra podrido Nahuel, la CONFEDERACIÓN MAPUCHE y la puta madre que los parió [...] déjense de disfrazarse de indios, carajo...".

En el programa "Contrafuego" del día 1 agosto de 2013, se aseveró "[...] le voy a creer a Lanata. Cuando venga Lanata acá y diga 'sabés qué, estos indios de mierda que se disfrazan de indio con una pluma y una pollerita, son los que rajaron a nuestros indios, a los indios argentinos, a los tehuelches, y éstos son los que vinieron de Chile', les voy a empezar a creer a todos esos que nos vienen a romper los huevos a nuestra provincia"

El 1 de octubre de 2013 se recibió una segunda denuncia que motivó la Actuación Acumulada N° 673/2013. Allí, el reclamo tiene como objetivo: "Denunciar el trato hostil, discriminatorio, y racista contra las comunidades mapuches y sus dirigentes, de parte del conductor radial Carlos EGUÍA, y de la Radio LA PRIMERA, AM 550, de Neuquén Capital".[111]

111 El denunciante aportó enlaces de sitios de internet a distintas notas periodísticas referidas al tema de su denuncia. En una nota publicada por Perfil se incluía un extracto de una emisión del programa, a cargo del conductor Carlos Eguía: "¿Cuál es el reclamo mapuche? ¿Por qué no laburan los mapuches? ( ) Dejémonos de joder, muchachos, lo que necesitamos en Neuquén son inversiones, lo que necesitamos es guita. ( ) ¿Cuál es el reclamo mapuche? El reclamo mapuche es por guita. Dejate de hinchar las pelotas, chicos, no entremos en esos juegos ridículos que son los pueblos originarios. Yo también quiero que se vengan a sentar conmigo (...) Pero quién carajo es Nahuel para que le demos explicaciones de qué vamos a hacer

El 29 de octubre de 2013 se abrió la tercera Actuación mencionada en el VISTO, N° 715/2013 acumulada a las presentes, que indica que la intención del reclamo es: ''Denunciar el trato discriminatorio, racista y violento que tiene el conductor radial Carlos EGUÍA en su programa de Radio Contrafuego, emitido por AM 550 LA PRIMERA de Neuquén capital. Como periodista y argentina, me preocupa que esto ocurra en un medio de comunicación ya que además incita a que puedan surgir comportamientos similares de parte de personas parte de la audiencia. Esto incumple con las reglas de la buena comunicación''.

El análisis interdisciplinario de los reclamos

La DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de esta Defensoría analizó el material de audio del programa en cuestión y realizó el informe correspondiente.

El informe señala: ''El análisis de los audios permite advertir una serie de agravios e insultos a la CONFEDERACIÓN MAPUCHE (CM) y sus integrantes que, en algunos casos, redundan en una abierta discriminación hacia el pueblo mapuche. [...] Este ensañamiento con la CM está acompañado por referencias directas a 'los mapuches' en general. Más allá de las tensiones que puedan existir entre las distintas comunidades de este pueblo, como en cualquier colectivo, la Confederación es representante de una porción importante del mismo. De esta forma, reducir su número a 'cuatro atorrantes' e insultarlos no elude que las difamaciones remitan también a los integrantes del pueblo en su conjunto, o de algunas de sus comunidades, representados por esta organización. [...] Según se desprende de estos dichos y otros, el periodista repone una despolitización y una folclorización del pueblo mapuche, construida con un tono paternalista [...] Esta postura obtura cualquier posibilidad de considerar al pueblo mapuche como sujeto político, con derechos preexistentes (...)''.

En relación al modo en que el conductor se refiere a los integrantes de la comunidad, la Dirección afirma: ''Además de los insultos impartidos hacia los integrantes de la CM ('atorrantes', 'turros','indios de mierda', 'pelotudos', 'boludos', 'hijos de una gran puta'), la reposición de estereotipos habituales y peyorativos es otra marca que se presenta en el discurso de EGUÍA [...]''.

El informe concluye: ''A partir del análisis descripto, se considera que los agravios del conductor radial hacia la comunidad mapuche se traducen en actos discriminatorios, toda vez que habilitan la distinción y exclusión social del pueblo originario. La difusión de estereotipos estigmatizantes de estos pueblos a través de los medios masivos de comunicación refuerza un borramiento identitario, ya de por sí existente por la escasa información que circula sobre los mismos. La despolitización y deshistorización de las comunidades indígenas y la exaltación de aspectos coloridos y pintorescos como artilugio para la defensa de ciertos intereses políticos desprestigia el rol del comunicador so-

o qué vamos a dejar de hacer''. Perfil.com, ''Denuncian a una radio neuquina por 'extorsionar' a mapuches'' [En línea www.perfil.com/sociedad/Denuncian-a-una-radio-neuquina-por-extorsionar-a-mapuches-20130922-0843.html] (Consulta 3 de octubre de 2013)

cial, en tanto sus herramientas argumentativas podrían eludir el trato discriminatorio''.

Tal como surge del informe de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS, la discriminación hacia los pueblos originarios de la ARGENTINA ejercida desde los servicios de comunicación audiovisual desatiende el paradigma que plantean para ellos la Ley 26.522, la CONSTITUCIÓN NACIONAL que consagra el reconocimiento de los pueblos originarios, y los tratados internacionales en la materia ratificados por el ESTADO NACIONAL.

Este marco normativo ha sido reseñado previamente en la Resolución N° 56 de fecha 18 de julio de 2013 de está Defensoría, y determina, como lo consagra la ratificación del CONVENIO OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES N° 169, el apartamiento definitivo del ESTADO ARGENTINO del modelo asimilacionista de tratamiento a los pueblos originarios, que conllevaba un rol tutelar del Estado en desmedro de la preservación de las instituciones propias de los pueblos y su participación en el diseño de las políticas públicas que los afectan, en ejercicio de su libertad y autodeterminación.

La CONSTITUCIÓN NACIONAL reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos al establecer, en su Artículo 75 inciso 17 que le corresponde al Congreso ''reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano [...] Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten [...]''.

Esa misma norma prescribe que el Congreso debe garantizar el respeto a su identidad. En concordancia con lo dispuesto en nuestra Carta Magna, la Ley 26.522 establece como objetivos para los servicios de comunicación audiovisual, ''La preservación y promoción de la identidad y de los valores culturales de los Pueblos Originarios'' (art. 3, inc. ñ). La fijación de este objetivo atiende a la importante función que tienen los medios de comunicación en generar las condiciones para lograr que ese respeto sea transversal, toda vez que despliegan una actividad de interés público (art. 2) y resultan ''formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas'' (art. 3 inc. i).

Es así que frente a la situación de discriminación histórica que han sufrido ciertas minorías y grupos sociales en el ejercicio de la libertad de expresión y la marginación consecuente en los ámbitos político, económico, cultural y social, la Ley N° 26.522 promueve políticas redistributivas a nivel material y simbólico, tendientes a revertir estas injusticias sociales en sus múltiples sentidos, tanto en la propiedad y acceso a los servicios de comunicación audiovisual, a través del reconocimiento de nuevos grupos sociales como actores comunicacionales, así como en la definición de una serie de objetivos y obligaciones positivas que los servicios de comunicación audiovisual deben desarrollar para combatir la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y las actitudes tendenciosas. El Artículo 70 de la Ley N° 26.522 dispone que la programación de los servicios

de comunicación audiovisual ''deberá evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios'' basados en distintos motivos, entre otros el origen étnico.

La ARGENTINA se ha comprometido a través de la ratificación en el año 2000 del CONVENIO OIT N° 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES con el principio de no discriminación en relación a los pueblos originarios. El Convenio establece también el deber de consulta a los pueblos cuando se prevean medidas que los pudieran afectar (Artículo 6 inciso a). Del mismo modo, la DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS del año 2007 (A/res/61/295) impone el derecho de los pueblos y los individuos indígenas a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos (Artículo 2), a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura (Artículo 8 inciso 1) y a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido (Artículo 26 inciso 1).

El principio de no discriminación debe primar en el tratamiento periodístico que se haga sobre la cultura, valores, tradiciones, y problemáticas de los pueblos originarios, de modo de propiciar una respetuosa comprensión de aquellos, algo que no ocurre, tal como surge del análisis interdisciplinario de los hechos denunciados, respecto de las emisiones del programa ''Contrafuego'' denunciadas en las Actuaciones de referencia.

Se trata de una cuestión sobre la cual han llamado la atención distintos organismos, como el INADI que en su publicación del año 2011, ''Buenas Prácticas en la Comunicación Pública - Informes para periodistas'' señala: ''Por lo general la presencia y representación de los pueblos originarios en los medios de comunicación es muy escasa. Se produce cuando hay un caso muy resonante, generalmente ligado a un conflicto de tierras con terratenientes o empresas que pretenden desalojarlos. En estos casos, no se contextualiza la problemática con sus derechos ancestrales reconocidos constitucionalmente.''

A similares conclusiones arriba el Informe Final del Monitoreo de Noticieros de Canales de Aire realizado por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de la Defensoría del Público. En el informe final del monitoreo bimensual del año 2013, disponible en la página web de la Defensoría, se verifica que sólo el 0,2 de TRECE MIL VEINTINUEVE (13.029) noticias relevadas (QUINIENTAS CINCUENTA Y CINCO -555- horas, CINCUENTA Y OCHO -58- minutos y CUARENTA Y OCHO -48- segundos de duración) tuvieron como tópico principal el de pueblos originarios y migraciones.[112] Esta invisibilización también se ha planteado en las audiencias públicas convocadas por la Defensoría durante 2013 y 2014, en este año, dirigidas en particular a niños, niñas y adolescentes, algunos de ellos provenientes de pueblos originarios de las distintas regiones. En este sentido, durante la Audiencia Pública de la Región Noroeste de 2013 las comunidades indígenas reclamaron que se incluyan los idiomas de los pueblos originarios en las radios y canales locales ya que su ausencia, advierten, ''afecta a la identidad cultural de

112 Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, ''Monitoreos de Programas Noticiosos de Canales de Aire de la Ciudad de Buenos Aires''[En línea www.defensadelpublico.gob.ar/archivos/monitoreos/1_Informe_Global_Monitoreos_2013.pdf] (Consulta Noviembre 2014)

cada pueblo indígena". Denunciaron, además, la criminalización de los campesinos e indígenas y se sumaron a las demandas de desmonopolizar el mapa mediático para que sea posible visibilizar realidades diversas. Representantes de distintas comunidades, tanto adultos como adolescentes, han participado en las audiencias convocadas en todo el país planteando sus reclamos por la forma en que los medios de comunicación los representan, invisibilizan sus problemáticas o estigmatizan sus identidades.

En el marco de esta mezquina cobertura, el INADI recomienda: "Para dar visibilidad y presencia a los Pueblos Originarios-Indígenas en los medios de comunicación y salir de representaciones estereotipantes, [...] no retratarlos como extraños u opuestos a la cultura argentina o a los 'intereses nacionales'" y "Evitar la burla, menosprecio o actitud condescendiente respecto de estas comunidades, que deben ser tratadas como iguales".

En el caso sometido a consideración de la Defensoría, se realiza un tratamiento discriminatorio del pueblo mapuche en el contexto del abordaje en el programa radial, de un conflicto provincial que involucra muchos de los aspectos reseñados, como la tenencia y explotación de la tierra, la sustentabilidad económica de la comunidad, y sus pautas culturales.

El diálogo con Radio AM 550 La Primera

Las denuncias fueron puestas en conocimiento de la Dirección de la RADIO AM 550 LA PRIMERA de Neuquén y del conductor del Programa Contrafuego mediante Nota N° 1845/2013, oportunidad en la cual se le anticipó la voluntad de la Defensoría de realizar un encuentro, tal como ocurre en el trámite de reclamos por posibles vulneraciones de derechos en emisiones televisivas o radiales.

El 15 de noviembre de 2013 se recibió un escrito presentado por la representante legal de la dirección de la RADIO AM 550, que controvierte los términos de las presentaciones del público.

El escrito comienza describiendo los fines que se propone AM La Primera en sus emisiones. Entre ellos, "proyectar una radio con responsabilidad social [...]", "brindar un servicio permanente a la sociedad y ponerse a disposición de la población a los fines de catalizar los requerimientos que sean necesarios para la satisfacción de los intereses y las necesidades de toda especie, teniendo en consideración la situación de los más carenciados" [...], "fomentar el conocimiento y respeto de los derechos individuales y sociales de la comunidad". La presentación agrega que tales objetivos se construyen "todos los días con conductas éticas, cumpliendo los compromisos, con credibilidad, con solidaridad, que los logros se alcanzan cuando una comunidad se involucra, se integra, participa, articula..." [...] "De allí que la propuesta de la emisora sea integral, toda vez que se dirige a todos los segmentos sociales y etarios, promoviendo y respetando la diversidad de intereses".

En lo que respecta a los dichos del conductor Eguía cuestionados por las denuncias, el escrito los relacionó con supuestas intencionalidades vinculadas a la explotación de

yacimientos petrolíferos en la provincia de Neuquén: ''[...] a través del programa 'CONTRAFUEGO' se está poniendo en conocimiento del público un gran negociado, que no involucra a la comunidad mapuche neuquina sino a otros [...] nunca hubo un desprecio o discriminación en contra de los mapuches sino que se opinó sobre personajes inescrupulosos que intentan representarlos, cuando en rigor, pretender obtener beneficios espurios.''. Y agrega: ''...de la lectura de las desgravaciones acompañadas a fs. 2/4 no se desprende siquiera una sola crítica a la etnia sino a algunas personas que, en vez de trabajar como lo hacen otros, pretender vivir de lo ajeno (para el caso: tierras fiscales no ocupadas por ellos con anterioridad a la firma de los acuerdos) [...] De modo que mal podría dictaminarse que se han formulado expresiones discriminatorias o xenófobas. Al contrario, cuando se dice (en el fragor de la discusión) que se disfrazan de indios, solo se ha enfatizado que no lo son. La verdad es que los trajes tradicionales son trocados por trajes de marca, cuando acuden a Buenos Aires. Este tipo de personas se visten y/o disfrazan de lo que les conviene.'' Al respecto el escrito argumenta que los dichos cuestionados se enmarcan dentro del ejercicio de la libertad de informar y opinión, y finalmente invitan al denunciante representante de la Confederación Mapuche a la radio a ejercer su derecho a réplica.113

La Defensoría puso en conocimiento del denunciante representante de la CONFEDERACIÓN MAPUCHE la respuesta recibida y el ofrecimiento realizado para el ejercicio de derecho a réplica, consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos, específicamente en el Artículo 14 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El denunciante declinó la propuesta de la radio.

No obstante ello, en función de que la promoción del diálogo y la reflexión crítica son objetivos fundamentales en la tramitación de estos reclamos, la Defensoría coordinó con la representante de RADIO LA PRIMERA DE NEUQUÉN AM 550, la realización de un encuentro con el director de la Radio, Claude STAICOS y con el comunicador Carlos EGUÍA, que se concretó el día 3 de abril de 2014 en la Ciudad de Neuquén. En esa oportunidad, se conversó preliminarmente acerca de los reclamos recibidos en las presentes actuaciones. Se presentaron los principios rectores de la Ley 26.522 y el trabajo de la Defensoría en pos de la implementación de esa Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y de vigencia plena e integral de los derechos de las audiencias. El encuentro concluyó con la firma de un Acta acuerdo entre los integrantes de la Defensoría del Público y los representantes de RADIO LA PRIMERA DE NEUQUÉN AM 550 para la realización de una capacitación a cargo de la Defensoría del Público a los equipos de trabajo de la emisora

113 El escrito se acompañaba por un CD con un archivo de video que exhibía un segmento de un programa ''Lunes Café'' (se observa tal logo en la esquina inferior izquierda de la pantalla) en el cual aparecen el conductor Carlos Eguía y el director de Radio La Primera de Neuquén, Claude Staicos. El video comienza con el final de una alocución del Eguía, quien evoca que se iba a donar una ambulancia a una comunidad mapuche junto con personas de la radio y la televisión. Luego de lo cual el Staicos se dirige a la cámara y dice: ''Si me permitís hacer un paréntesis con el tema de los mapuches. Se ha dicho y se ha hablado mucho de que la línea editorial de la radio o de Carlos Eguía está en contra de los pueblos originarios. Eso es falso, y es absolutamente comprobable. Nosotros somos absolutamente respetuosos de la ley y del derecho constitucional otorgado a los pueblos originarios, y somos absolutamente respetuosos y apoyamos el desarrollo de las comunidades aborígenes y mapuches''.

RADIO LA PRIMERA AM 550 de Neuquén en materia de comunicación sobre identidades sociales, identidades de géneros, no discriminación y tratamiento igualitario, y periodismo de investigación en los medios audiovisuales.

En virtud de los compromisos asumidos, el 26 de junio de 2014 se realizó un encuentro con trabajadores de RADIO AM 550 LA PRIMERA de Neuquén, quienes recibieron a los representantes de la Defensoría del Público. La reunión se realizó en la sede de la radio en Neuquén y en ella se trabajaron aspectos generales y específicos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual a partir de los reclamos recibidos por dichos discriminatorios hacia el pueblo mapuche en el Programa Contrafuego que se emite por la mañana. Se abordaron los principios que sostiene la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, particularmente aquellos que establecen la no discriminación, y la concepción de las audiencias como sujetos de derecho.

En el encuentro estuvieron presentes conductores, informativistas, productores y autoridades del área de programación de la radio que señalaron que las expresiones denunciadas como discriminatorias estaban dirigidas a personas específicas y no a grupos sociales pero aceptaron la necesidad de atenerse a las previsiones establecidas por la norma que regula a los servicios de comunicación audiovisual. También se trabajó en relación a lo establecido respecto al horario apto para todo público y la necesidad de respetar los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente en la franja horaria de SEIS (6) a VEINTIDOS (22) horas. En esa línea, los participantes recibieron la Guía de herramientas "Por una comunicación democrática de la niñez y la adolescencia" que la Defensoría editó junto a UNICEF y AFSCA, la "Guía para la cobertura periodística responsable de desastres y catástrofes", el folleto lanzado en el marco del Año de lucha contra la violencia mediática hacia las mujeres y la discriminación de género en los medios audiovisuales, y otros materiales del Organismo. Tras la jornada de trabajo, se renovó el acuerdo para profundizar en AM 550 LA PRIMERA de Neuquén el compromiso con los principios y el articulado de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Las recomendaciones para lograr una comunicación respetuosa, inclusiva y no discriminatoria fueron acercadas por la Defensoría a los equipos de trabajo y discutidas con ellos, percibiéndose la buena disposición para incorporarlas a su labor diaria. No puede soslayarse que RADIO AM 550 LA PRIMERA de Neuquén lleva adelante una actividad de interés público en una provincia con una considerable presencia de la comunidad mapuche, lo cual refuerza la necesidad de adecuación al paradigma comunicacional que prescribe la Ley 26.522.

La Defensoría desarrolla una línea de trabajo en contacto permanente con las comunidades de pueblos originarios, a través de la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN, al tiempo que desde la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS, se estableció un eje primario de intervención en torno al derecho a la comunicación con identidad. En esa línea de acción se ha emprendido el asesoramiento a las comunidades en su constitución de servicios de comunicación audiovisual, una necesidad que ha

surgido además en las opiniones recibidas en las mencionadas Audiencias Públicas que la Defensoría del Público convoca desde 2013 en distintas ciudades del país. De este trabajo ha surgido, entre otras prioridades, la necesidad de fortalecer las iniciativas comunicacionales de las comunidades de pueblos originarios y campesinos, propiciando espacios de intercambio entre ellas, cuestión que será prioritaria en el trabajo de esta Defensoría en el año 2015.

El reconocimiento de los pueblos originarios en la Ley 26.522 se vuelca también en las previsiones sobre su participación en la institucionalidad que esa norma crea en materia de comunicación audiovisual. Así, se incorpora a la integración del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL un representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS (INAI). Entre sus funciones se encuentra colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 19 y 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Ténganse por concluidas las presentes Actuaciones en base a lo expuesto en los Considerandos de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2°: Recomiéndese a RADIO AM 550 LA PRIMERA de Neuquén y al Programa ''Contrafuego'', el respeto estricto de los derechos comunicacionales de las audiencias y de los pueblos originarios, en particular en lo que refiere al trato no discriminatorio, tal como prescribe la normativa vigente.

ARTÍCULO 3°: Recomiéndese, para contribuir a estos fines, a RADIO AM 550 LA PRIMERA de Neuquén, la elaboración de un código de ética o manual de estilo que incluya pautas sobre el tratamiento igualitario y no discriminatorio de todas las personas y grupos sociales, para que los avances de la normativa vigente se plasmen también en instrumentos concretos de autorregulación para la actividad de esa emisora.

ARTÍCULO 4°: Remítase a Radio AM 550 La Primera de Neuquén, en función de lo señalado en el artículo precedente, el Dossier Ideas y Orientaciones para la Elaboración de un Código de Ética, elaborado por esta Defensoría, que sistematiza lineamientos de distintos códigos de ética que guían la actividad de servicios de comunicación audiovisual en Argentina y otros países, con la finalidad de promover el desarrollo de un propio código de ética y manual de estilo.

ARTÍCULO 5°: Encomiéndese a la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN de esta

DEFENSORÍA la organización de un Encuentro de Medios de Comunicación Audiovisual de Pueblos Originarios y Campesinos a realizarse durante el año 2015.

ARTÍCULO 6°: Remítase copia de la presente Resolución a los presentantes, a la dirección y equipos de trabajo de RADIO AM 550 LA PRIMERA de Neuquén, al INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI) y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA).

ARTÍCULO 7°: Regístrese, difúndase en el sitio web del Organismo y oportunamente archívese.

Incorporación de las fonéticas de los pueblos originarios en la currícula del Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica ISER

RESOLUCIÓN N° 56/2013

Buenos Aires, 18 de julio de 2013

VISTO la Actuación N° 143/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, el Artículo 75, inciso 17 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA, el Convenio N° 169 de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes -aprobado por Ley N° 24.071, la Ley N° 26.522, y

CONSIDERANDO

Que, en el marco de lo prescripto por el Artículo 19, inciso f) de la Ley N° 26.522, esta Defensoría del Público viene realizando Audiencias Públicas en diferentes regiones del país a los efectos de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión.

Que con fecha 26 de abril de 2013 se realizó la Primera Audiencia Pública, correspondiente a la Región Litoral - Noreste, en la Ciudad de Resistencia, Provincia de CHACO.

Que, en esa oportunidad, una de las expositoras realizó una serie de consideraciones en nombre de la SECRETARÍA DE ESTADO DE DERECHOS HUMANOS de la Provincia de CHACO. Entre otras cuestiones indicó que ''el concepto de vulnerabilidad/vulnerados/vulnerables –esto implica los artículos de la ley 26.522, como el artículo 9°: Idioma de los pueblos originarios- y no está contemplado dentro de la currícula del I.S.E.R., como fonéticas que deben ser articuladas. Están contempladas fonéticas de países de ALEMANIA, RUSIA, etcétera, pero no la fonética de pueblos originarios dentro de todo el territorio nacional –inclusive en el CHACO, donde contamos con cuatro lenguas madres mataconas, de las ramas de las mataconas-''.

Que, en virtud de dichas denuncias, esta Defensoría inició actuaciones el 16 de mayo del corriente. En dicha fecha remitió Nota N° 1146/2013 al Director de Relaciones Institucionales de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA). En la nota se somete a consideración la necesidad de incluir en la currícula del INSTITUTO SUPERIOR DE ENSEÑANZA RADIOFÓNICA (ISER), en la órbita de su dependencia, la fonética de los idiomas de los Pueblos Originarios, colocando así a dichos idiomas en un pie de igualdad.

Que con fecha 28 de mayo de 2013 la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL informó que la propuesta enviada fue considerada y que entre los proyectos del INSTITUTO SUPERIOR DE ENSEÑANZA RADIOFÓNICA (ISER) se encuentra el de implementar talleres extracurriculares sobre fonética de los idiomas de los Pueblos Originarios, indicando, asimismo, que ''el idioma de los Pueblos Originarios se incorporará a la currícula en los institutos adscriptos al ISER ubicados en zonas geográficas cuyo idioma corresponda con la lengua precolombina''.

Que el derecho a la información (consagrado por el Artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Ley N° 23.054, de jerarquía constitucional en virtud del Artículo 75, inc. 22 de LA CONSTITUCIÓN NACIONAL), es un derecho humano fundamental en las sociedades contemporáneas, que tiene la misma jerarquía, por ejemplo, que el derecho a la educación con el cual está íntimamente relacionado.

Que el Artículo 2º de la Ley N° 26.522 dispone que ''el objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación.''

Que, el Artículo 75, inciso 17 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL establece que corresponde al Congreso ''Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones''.

Que, en forma concordante, el Convenio N° 169 de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por la ARGENTINA en el año 2000, reconoce las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y for-

talecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

Que por ello introduce el criterio de autoidentificación (Artículo 1, apartado 2). El principio interpretativo que rige el convenio es el derecho a la identidad cultural de los pueblos, que se manifiesta en el respeto por la integridad de sus valores, sus prácticas y sus instituciones.

Que, en efecto, los pueblos cuyos miembros se autorreconocieron en la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (INDEC, 2004-2005) son: atacama, ava guaraní, aymara, comechigón, chané, charrúa, chorote, chulupí, diaguita-calchaquí, guaraní, huarpe, kolla, lule, mapuche, mbyá guaraní, mocoví, omaguaca, ocloya, pampa, pilagá, rankulche, quechua, querandí, sanavirón, selk nam (onas), tapieté, tehuelche, tilián, toba (qom), tonocoté, tupí guaraní, vilela, wichí.

Que este listado va aumentando permanentemente, en el marco del dinámico proceso de autorreconocimiento que viven los Pueblos Originarios en el país.

Que en el Censo 2010, con criterio inclusivo, se indagó respecto a la identificación de hogares que expresan su pertenencia a alguno de los Pueblos Originarios que habitan el territorio nacional y al reconocimiento de alguno de esos pueblos en particular, por lo que progresivamente surge del procesamiento de datos información estadística relevante al respecto.

Que en el rico proceso de elaboración de la Ley N° 26.522 y en consonancia con la previsión constitucional mencionada, los comunicadores y comunicadoras del Encuentro de Organizaciones de Pueblos Originarios interpretaron la inclusión de su derecho a la comunicación con eje en un concepto claro: comunicación con identidad.

Que, entre los cambios de paradigma que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ha introducido, se incluye entonces la propuesta que reivindicaron los Pueblos Originarios de comunicarse desde sus cosmovisiones en la gestión de los medios radiales, televisivos y de tecnologías diversas.

Que, en ese sentido, el Artículo 3° de la Ley N° 26.522 -que establece los objetivos para los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones- establece específicamente en el inciso ñ: ''la preservación y promoción de la identidad y de los valores culturales de los Pueblos Originarios''.

Que entre los logros de los Pueblos Originarios se encuentra también la incorporación del Artículo 9° de la ley que coloca sus idiomas en la misma posición que la lengua oficial, al establecer: ''Idioma. La programación que se emita a través de los servicios contemplados por esta ley, incluyendo los avisos publicitarios y los avances de programas, debe estar expresada en el idioma oficial o en los idiomas de los Pueblos Originarios''.

Que se ha sostenido que dicho artículo indica en síntesis que tanto por emisión directa en los idiomas, como por subtitulado, siempre se tendrá la posibilidad de que se pueda emitir en los 16 idiomas de los Pueblos sumados al oficial (cfr. La Ley de SCA y la visibilización de los Pueblos Originarios, Claudia Villamayor, en Ley 26522, Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual, editado por AFSCA y UNLZ).

Que, a título indicativo, se menciona que el Atlas sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina indica CATORCE (14) lenguas indígenas habladas en la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que las notas de los artículos de la Ley N°26.522 reconociendo derechos de los pueblos originarios indican que fue un aporte realizado por el Encuentro de organizaciones de los Pueblos Originarios (OCASTAFE, ASAMBLEA PUEBLO GUARANI, CONSEJO DE CACIQUE GUARANI, FEDERACION PILAGA, PUEBLO KOLLA DE LA PUNA, INTERTOBA, CONSEJO DE LA NACION TONOCOTE LLUTQUI, KEREIMBA IYAMBAE, UNION DE LOS PUEBLOS DE LA NACION DIAGUITA, CONFEDERACION MAPUCHE NEUQUINA, ONPIA, COORDINADORA PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO, MESA DE ORGANIZACION DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE. BROWN, MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA, COMUNIDAD HUARPE GUENTOTA, ORGANIZACION TERRITORIAL MAPUCHE TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGINARIOS SANTA CRUZ, ORGANIZACION RANQUEL MAPUCHE DE LA PAMPA, ORGANIZACION DEL PUEBLO GUARANÍ).

Que el Artículo 22 del ya referido Convenio N° 169 (OIT) establece que cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que pongan a su disposición programas y medios especiales de formación. Establece, asimismo, que los pueblos deben ser consultados sobre la organización y funcionamiento de tales programas de formación.

Que por su parte, el Artículo 28 del mismo Convenio consigna que deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y prácticas de éstas.

Que la Recomendación General N° 4 del INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI) considera que "...al hablar de interculturalidad, es la CONSTITUCIÓN NACIONAL la que nos indica que es función del CONGRESO NACIONAL -en su Artículo 75, inc. 17- "Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural...". En este sentido, la enseñanza de la concepción religiosa y filosófica –es decir la cosmovisión de los Pueblos Indígenas y su sistema de comunicación-, debe hacerse con educadores/as idóneos/as, es decir profesores/as y/o maestros/as que enseñen a sus alumnos/as en el idioma propio y enseñen el idioma oficial".

Que el INSTITUTO SUPERIOR DE ENSEÑANZA RADIOFÓNICA (ISER), dependiente de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, está destinado a la realización y promoción de estudios, investigaciones, formación y capacitación de recursos humanos relacionados con los servicios de comunicación audiovisual, por sí o mediante la celebración de convenios con terceros (cfr. Artículo 154, ley 26.522)

Que la habilitación para actuar como locutor, operador y demás funciones técnicas que, a la fecha, requieren autorizaciones expresas de la Autoridad de Aplicación, quedará sujeta a la obtención de título expedido por el INSTITUTO SUPERIOR DE ENSEÑANZA RADIO-

FÓNICA (ISER), las instituciones de nivel universitario o terciario autorizadas a tal efecto por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN y su posterior registro ante la Autoridad de Aplicación.

Que, en virtud de todo lo expuesto, la medida adelantada por la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL de incorporación de las lenguas de los pueblos originarios a la currícula en los institutos adscriptos al ISER ubicados en zonas geográficas cuyo idioma corresponda con la lengua precolombina contribuiría a garantizar el derecho a la comunicación y a la cultura con identidad, promoviendo una mejor inclusión de los pueblos originarios.

Que la Ley N° 26.522 incorpora a la integración del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL un representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS (INAI). Entre sus funciones se encuentra colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión.

Que, por su parte, el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS tiene como responsabilidad primaria promover la mayor participación de los pueblos indígenas en los procesos generadores de políticas públicas que los afecten, impulsando entre las comunidades el pleno ejercicio de sus derechos.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 20° de la Ley N°26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Téngase por concluidas las presentes actuaciones conforme la manifestación de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL informando su compromiso respecto a que el idioma de los Pueblos Originarios se incorporará a la currícula en los institutos adscriptos al INSTITUTO SUPERIOR DE ENSEÑANZA RADIOFONICA (ISER) ubicados en zonas geográficas cuyo idioma corresponda con la lengua precolombina (Artículo 19, inc. a) Ley 26.522).

ARTÍCULO 2°: Realícese un seguimiento de los avances de la implementación del compromiso asumido, a cuyos efectos instruyése a la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS para que recabe la actualización de la información pertinente trimestralmente (Artículo 19, inc. d) Ley 26.522).

ARTÍCULO 3°: Recomiéndese que, en resguardo del derecho a la comunicación con identidad y conforme lo recomienda la normativa internacional aplicable, en la incorporación a la currícula del INSTITUTO SUPERIOR DE ENSEÑANZA RADIOFONICA (ISER) de los idiomas de los Pueblos Originarios, éstos sean consultados sobre la organización y fun-

cionamiento de tales programas de formación. A esos fines, sugiérase solicitar la participación del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y la colaboración del INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS a efectos de identificar los mecanismos recomendados para concretar la consulta.

ARTÍCULO 4°: Remítase copia de la resolución a la denunciante, a la AUTORIDAD DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y al INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS.

ARTÍCULO 5°:Regístrese, difúndase en el sitio de internet del Organismo y, oportunamente archívese.

3

TRATAMIENTO DE TEMAS DE SALUD EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES (ARTS. 70, 71, 121 Y 122 LSCA)

Recomendaciones para abordajes sobre salud mental

RESOLUCIÓN № 158/2015

Buenos Aires, 29 de diciembre de 2015

VISTO las Actuaciones N° 14/2015, N° 174/2015, N° 325/2015, N° 333/2015 y N° 376/2015 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 inciso a) de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

I. Las denuncias recibidas

A través de las presentaciones recibidas ante el organismo durante el año 2015 se han podido identificar prácticas estigmatizantes y banalizantes de los padecimientos en la salud mental de las personas involucradas en las coberturas. Sumado a ello, los abordajes de estas problemáticas se han basado en la espectacularización, demostrando un serio desconocimiento del paradigma desde el cual deben ser concebidas en los servicios de comunicación audiovisual las diversas discapacidades que todas las personas pueden atravesar en alguna etapa de su vida.

En febrero de 2015 la Dirección de Relaciones con las Audiencias recibió un reclamo que manifestó que ''en Radio Mitre AM 790, sábado 17 de enero a las 13.15 hs. hay un médico psiquiatra que recomienda remedios según los llamados de los oyentes. Da los nombres de las drogas según cuadros clínicos. Es una barbaridad, porque son remedios que se recetan luego de una entrevista profunda con el paciente. No por un mensaje al contestador de la radio. La conductora seguía preguntando y deletreaba los nombres de las drogas'' (Sic).

Por otro lado, el día 8 de junio de 2015 se recibió un reclamo que objetó la cobertura periodística de una noticia emitida por la señal Todo Noticias que tuvo como centro la situación de una persona con padecimiento mental.

El reclamo fue realizado por representantes del ÓRGANO DE REVISIÓN DE LA LEY DE SALUD MENTAL quienes expresaron: ''el Órgano de Revisión de la ley de Salud Mental (órgano autárquico de la Defensoría General de la Nación) denuncia el tratamiento inadecuado en el canal de noticias `Todo Noticias´ del día jueves 4 de junio entre las 17 y 18 hs. de lo que

llamaron `El loco de Mataderos´: una persona con padecimiento mental que fue internada luego de un incidente con vecinos''. Y por último, agregó: ''Este Órgano de Revisión considera que el tratamiento de TN fue estigmatizante, vulnera el derecho de las personas a un tratamiento en salud mental integral y respetuoso de los derechos humanos, tal como lo considera la ley, y criminaliza los padecimientos mentales'' (sic).

En otro orden de ideas, el día 4 de noviembre de 2015 una denunciante objetó la cobertura brindada a la situación de salud de M.A. a través de América TV y en la señal de noticias C5N señalando: ''Durante el día 3/11/15 la mayoría de los canales abiertos de tv (ej: América tv y otros) y algunos de cable o tv digital (ej, C5N) y otros, desde las 13 hs aprox. transmitieron el video y audio de la situación del actor M. A., quien supuestamente padecía de un episodio psicótico. Aunque los medios periodísticos se escudan en 'la censura Previa' para mostrar las primeras imágenes, éstas se transmitieron todo el día. Según entiendo, no puede mostrarse a las personas en situaciones vulnerables, como pacientes Psiquiátricos o en situaciones que no pueden decidir sobre su persona. Ésto además de parecer violento, triste, cruel, es una situación donde nadie querría verse o que lo vieran, afecta su imagen, se violan los derechos de paciente, mostrarlo, en crisis, dentro de la ambulancia, atado a una silla, gritando incoherencias, fuera de sí. 'La locura' y/o enfermedades psiquiátricas estigmatizan, no sólo a 'famosos' sino a gente común, que fueron desprotegidos en sus derechos de pacientes, como los últimos casos vistos en t.v. de pacientes con esquizofrenia'' (sic). Por último expresó: ''Espero se trate el tema junto a personas capacitadas en salud, las leyes deben proteger a los pacientes, no deberían transmitirse ni los primeros audios ni imágenes por rating ni el morbo que genera. Creo que como noticia, al ser famoso, podría darse sólo la información educando al público sobre dichos 'brotes psicóticos' (por psiquiatras) como hicieron varios canales (...). Aunque creo que ésto último no recompone la humillación, la vergüenza, la crueldad producida en los pacientes. No comprendo por qué los canales y periodistas siguen dando prioridad a 'dichas noticias' sabiendo que vulneran los derechos de los pacientes. Ésto hace mucho daño al involucrado, a familiares y amistades, y a los fans, muchos de ellos niños. ¿Dónde quedan los valores? ¿y el apiadarse del otro? de la enfermedad. ¿Y las leyes?...'' (sic). En especificaciones posteriores la presentante señaló la cobertura del programa Intrusos del 3 de noviembre de 2015.

Por último, cabe señalar un reclamo recibido el pasado 4 de noviembre referido a la cobertura realizada por la TV Pública sobre la situación de salud de M. A. La presentación señaló: ''Me dio mucha sorpresa el tratamiento que en visión 7 Mediodía, el noticiero emitido el día de hoy, en la TV Pública siendo aproximadamente las 13.15 hs. se realizó frente al tema de la salud de M. A. Tanto las imágenes que lo mostraban atado a una silla como la nota realizada a un especialista, a mi criterio no guardan relación con lo postulado en la Ley Nacional de Salud Mental N° 26657, no diferenciándose de las formas que tiene este mismo tema en otros medios. Se hizo foco en la forma en que se da cuenta de los diagnósticos y las patologías, y entiendo que esto suele asociarse a los es-

tigmas. Se descontextualizó la situación del ser humano, y más allá que se trata de una persona mediática, entiendo no fueron respetados sus derechos: Art. 7° Inciso b) y l) 'Derecho a conocer y preservar su identidad, sus grupos de pertenencia, su genealogía y su historia'. 'Derecho a recibir un tratamiento personalizado en un ambiente apto con resguardo de su intimidad, siendo reconocido siempre como sujeto de derecho, con el pleno respeto de su vida privada y libertad de comunicación'" (sic).

La denuncia agregó: "Asimismo creo que se perdió una buena oportunidad para transmitir otro mensaje de la situación, dada la notoriedad del caso. Pienso en el importante papel que tienen los medios y los comunicadores en la construcción mediática de los modos de nombrar y pensar el campo de la Salud Mental. En este caso la consulta al profesional especializado que acompañaba la nota, a mi criterio no fue adecuada ya que no tuvo ninguna referencia a la ley nombrada, ni a la institucionalidad social hoy; solo se trató de información referida al diagnóstico de psicosis. Interpreto que esto, además de las imágenes del antes y el después de la crisis del referido sujeto como algunos títulos, expresiones y filmaciones equivocas del padecimiento mental afianzan estereotipos, prejuicios y falsas creencias sobre las personas con padecimientos mentales". Por último, el reclamo expresó: " la sorpresa deviene de no comprender este tipo de abordajes cuando siempre se consideran estos aspectos en ese programa y en ese canal, por eso es lo que consumo en mi casa. Si es pertinente el reclamo solo solicito se tenga en cuenta para próximos abordajes de situaciones similares".

II. Diagnóstico comunicacional

La Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo pudo relevar, a partir de los datos emergentes de las denuncias de las audiencias durante el año 2015 y del análisis de las emisiones cuestionadas, cinco tendencias problemáticas que caracterizan el abordaje de la salud mental en los servicios de comunicación audiovisual:

1) Mediatización de la identidad de la persona con padecimiento mental e invasión de su intimidad

Un rasgo reiterado por las coberturas denunciadas por el público consiste en la visualización permanente de la cara sin *blurear* de la persona con discapacidad psicosocial, eje de la noticia, la comunicación de su nombre y la ubicación geográfica de su casa. Así, bajo el título "Un vecino y una pesadilla en Mataderos" (TN, 4/6/2015, Actuación N° 332/2015), se visualiza y repite durante toda la cobertura de 20 minutos el video que muestra a una persona con padecimiento mental caminando por el pasillo de su PH (propiedad horizontal) y agitando sus manos. La cara no es *blureada*, sino que es perfectamente identificable a los ojos de la audiencia. A su vez, el cronista comunica el nombre de pila de la persona e ingresa con las cámaras hacia el interior del pasillo para captar la puerta interna de su vivienda, cuyo número de localización es visualizado a través de un plano detalle.

Con un enfoque similar se desarrollan las coberturas que comunican la descompensa-

ción de M. A. y su posterior internación psiquiátrica. En este sentido, se emite un video que visibiliza a M.A con la cara sin cubrir y sentado en una silla de ruedas sedado y esposado (C5N, 3/11/2015, Actuación N° 333/2015; América TV, 3/11/2015, Actuación N° 325/2015; TV Pública, 4/11/2015, Actuación N° 376/2015), junto con la emisión de planos detalle de su cara mientras es trasladado en ambulancia acostado en una camilla hacia una clínica psiquiátrica (América TV, 3/11/2015, Actuación N° 325/2015).

De acuerdo con todas y todos los especialistas consultados por esta Defensoría[114], este tipo de mediatizaciones en momentos tan íntimos y difíciles, como lo es una internación psiquiátrica, supone una fuerte invasión y estigmatización, cuyo carácter lesivo se proyecta, incluso, hacia todas aquellas personas que atraviesan o atravesaron problemáticas similares y que podrían integrar las audiencias de los programas denunciados. Asimismo, es imprescindible subrayar que, aun cuando el protagonista de la noticia sea una figura del espectáculo que está en permanente exposición mediática (como M. A), esto no neutraliza la responsabilidad periodística de respetar el derecho a la intimidad, privacidad y dignidad de quien vivencia una problemática de salud mental.

2) Espectacularización del padecimiento mental

El tratamiento informativo de problemáticas de salud mental privilegia el énfasis sobre el dramatismo y la captación del público por el impacto, naturalizando la invasión de la persona para lograrlo. A partir de la confluencia de un conjunto de recursos audiovisuales se mediatiza el padecimiento mental como un show televisivo:

a) Utilización de planos detalles y *zoom in* para visibilizar la cara bajo estado de sedación e inconsciencia en la camilla. Puesta en pantalla que es complementada con una descripción pormenorizada y morbosa del estado de vulnerabilidad y su expresión física, junto con el acto invasivo que es re-semantizado por el conductor como ''material exclusivo'': ''estas son las imágenes, primeras imágenes de [nombre y apellido de la persona]. Este era el momento en que llegaba a la Clínica Avril. Allí se lo ve sedado. No está inconsciente, está sedado, porque como ven, él intenta levantar la cabeza, mueve la cabeza, se acomoda, incluso, con policía. Así llegó [nombre y apellido de la persona]''; ''estas son las imágenes de cuando se lo llevaban tambaleante, me dijeron que lo que le pusieron era para dormir un caballo, es que no lo podía frenar. La violencia que ejerció [nombre de la perso-

114 Laura Orsi (Asociación Psicoanalítica Argentina), Verónica Mora (Asociación de Psiquiatras Argentinos), Patricio Gómez Di Leva (Psicólogo), Marcela Diodati (Psicóloga), Claudio Santa María (médico), María Luisa Lerer (Psicóloga), Andrea Demasi (Ministerio de Salud, Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones), Eva Amorin (Defensoría General de la Nación, Unidad de Letrados de Salud mental), Julia Contreras (INADI), Luis Alen (Ministerio de Justicia y DDHH), Valeria Zapesochny (Ministerio de Salud de la Nación), Leonardo Gorbacz (redactor de la Ley de Salud Mental), Dra. Ana Lía Kornblit (Instituto de Investigación Gino Germani), Silvia Farone (UBA), Alfredo Grande (Psiquiatra y psicoanalista), Carlos Boronat (Asociación de Suicidología de Latinoamérica y el Caribe - Centro de Atención al Suicida), Héctor Basile (Red Mundial De Suicidólogos), Diana Altavilla (Centro de Atención al Familiar del Suicida), Fernanda Azcoitia (Centro de Atención al Suicida), Enrique De Rosa (especialista en Psiquiatría, Neurología, Medicina Legal y Forense), Juan Pablo Cannata (Universidad Austral). Este conjunto de especialistas en temáticas de salud mental participó en las mesas de reflexión y debate sobre el tratamiento mediático de la salud mental, organizadas por la Defensoría del Público durante los años 2013/2014, en las cuales se analizaron las distintas modalidades de comunicación de los casos de salud mental en correlación con la vulneración/no vulneración de los derechos de las personas implicadas.

na], la resistencia fue muchísima. Diez policías para reducirlo. Vos fijate lo que es, se cae o para un lado, se cae para el otro'' (América TV, 3/11/2015, Actuación N° 325/2015).

b) Interpelación al público para disponerse como audiencia del padecimiento como espectáculo y que es presentado como primicia mediática: ''te vamos a contar todo'', ''En minutos, el traslado'', ''¡Escuchá! ¡Escuchá a [nombre de la persona] gritar el padre nuestro!'', ''Tuvimos las primeras imágenes de [nombre de la persona], eh. Un [nombre de la persona] que está sedado, no inconsciente'', ''los audios que vas a escuchar, desgarradores, místico también. Impresionante''. Al igual que también la audiencia resulta interpelada para participar en la producción de relatos sobre la situación, mediante la propuesta inicial que se visualiza en pantalla: ''#El broteDe [apellido de la persona]''. (América TV, 3/11/2015, Actuación N° 325/2015).

c) Emisión del audio y subtitulado de la persona mientras es trasladada, junto con la difusión de opiniones y calificaciones, antes que de información, del conductor: ''hay dos audios que tenemos, en uno llama a María, llama a María. Llama la atención el tono de voz, es Linda Blair en 'El Exorcista' y el otro audio es estremecedor, de verdad lo digo, porque es él, sale gritando, no rezando, gritando el padre nuestro, pero se escucha perfecto, gritando''. (América TV, 3/11/2015, Actuación N° 325/2015).

d) Enmarcación de la difusión de las imágenes y audios bajo una atmósfera de suspenso que busca garantizar la permanencia del público hasta el final de la emisión, mediante una segmentación del material que se va mostrando gradual, repetitivamente y redoblando el carácter truculento del relato conforme avanza la emisión, aumentando así el tiempo promedio de una noticia. (América TV, 3/11/2015, Actuación N° 325/2015).

e) Privilegio de atracción en *graphs* o en información socialmente relevante, enfatizando de manera considerable o multiplicando exponencialmente la lógica del impacto que atraviesa toda la cobertura: ''Los gritos de [apellido de la persona] rezando'', ''¿Es un trastorno bipolar?'', ''[nombre y apellido de la persona], detenido e internado'', ''Trasladado en silla de ruedas gritando y rezando'', ''Exclusivo- el audio del brote de [nombre y apellido de la persona]'', ''[nombre y apellido de la persona] gritaba cosas religiosas e incoherencias''. (América TV, 3/11/2015, Actuación N° 325/2015).

f) Reducción de la persona usuaria de servicios de salud mental a un momento de crisis o estado de vulnerabilidad, dándole carácter de perdurabilidad: ''la verdad que es un drama. Este hombre solo no puede vivir'', ''no tiene cura (…) se ve que cuando estaba la madre le daba la medicación y, por eso, tenía menor cantidad de brotes (…) a veces, hay personas que tienen algún brote esquizofrénico y después no lo repiten nunca más. Son brotes psicóticos, pero esta persona ya no (…) es un peligro para sí y para otros''. (TN, 4/6/2015, Actuación N° 332/2015), ''es una persona que tiene desbarajustes mentales'', ''tiene mucha pinta de psicótico'', ''el bipolar es promiscuo'' (C5N, 3/11/2015, Actuación N° 333/2015).

3) Estigmatización de la persona con discapacidad psicosocial

Las coberturas periodísticas denunciadas abundan en la difusión de valoraciones estigmatizantes, especialmente, la asociación lineal entre el padecimiento mental, la peligrosidad y la violencia. Así, en la mediatización de la situación de salud que atraviesa una persona que vive en un PH en el barrio de Mataderos y la denuncia de sus vecinos (TN, 4/6/2015, Actuación N° 332/2015), se identifica la construcción de este vínculo, sugerido además como indisociable, a partir del despliegue de una serie de procedimientos:

a) La formulación de relatos en los que quienes comunican vaticinan por asociación libre las acciones de violencia que la persona podría realizar, desde su mero punto de vista, tanto en un futuro, como en una prolongación imaginaria de las acciones pasadas: ''es un peligro para sí y para terceros porque un día agarra una pala, le da un golpe y mata a alguien'', ''el miedo es que pueda llegar a atacarlas a ustedes'', ''no terminó en muerte porque no sé, los disparos fueron a cualquier parte'' -además de añadir, en este ejemplo puntual, la referencia a armas y disparos que no fueron mencionados por las personas entrevistadas-, ''ahora [nombre de pila de la persona con padecimiento mental] está internado, pero el miedo es que vuelva a suceder lo que ya pasó, que es que esta persona vuelva''.

b) La sucesión de titulares que condensan el carácter violento y peligroso atribuido a la persona: ''Amenaza e insulta a sus vecinos'', ''A las 2 de la mañana empieza a golpear todo'', ''A las 12 de la noche rompió la puerta'', ''Una familia, 'rehén' de su vecino''. En este último ejemplo, se percibe, además, una policialización del relato, al caracterizar a la familia como ''rehén'', ya que esta expresión connota la idea de delito, cuando los padecimientos mentales no son delitos, sino problemáticas de salud.

c) La descontextualización del hecho y su recontextualización como un estado de violencia que se vive en el país: ''esta disputa de vecinos que tiene que ver con la situación de violencia que vive la sociedad Argentina'' y una ocurrente correlación con la movilización social del día anterior (''Ni una menos''), en la que se reclamó contra la violencia contra las mujeres y la reiteración de femicidios en el país: ''ayer, cuando teníamos el 'Ni una menos', reflexionábamos a propósito de las distintas variantes que tiene la violencia hoy en la República Argentina. El femicidio es uno de ellos, pero también estamos asistiendo a enfrentamientos entre vecinos que están marcando situaciones increíbles. Algunas de ellas, que llegan hasta la tragedia. Esta pudo haber sido una de ellas''.

d) La serialización y concatenación del caso con una situación extrema ocurrida en el sur del país: ''habíamos hablado de un caso que hubo en el sur, que una persona esquizofrénica entró, no recuerdo si era un banco o una Municipalidad y atacó y mató a una mujer ( ) Con un brote de este tipo''.

4) Elaboración de diagnósticos no clínicos, sino mediáticos:

En las mediatizaciones reclamadas es posible distinguir el desarrollo de análisis que establecen, ante cada caso informado, diagnósticos que carecen de respaldo fáctico. Esta tendencia se despliega, tanto por periodistas y comunicadores como por supuestos especialistas, con matices que van de la incorporación de voces especialistas que analizan patologías y síntomas y cuyos testimonios son utilizados para diagnosticar casos (que aún no lo han sido por los profesionales que están a cargo de los respectivos tratamientos); a la presentación de periodistas que desarrollan diagnósticos en vivo a partir de imágenes y testimonios ocasionales.

En una de las coberturas informativas de la internación de M.A (TV Pública, 4/11/2015, Actuación N° 376/2015) se identifica que los comunicadores precisan que aún no hay resultados de los estudios médicos que permitan confirmar el cuadro clínico. Sin embargo, a continuación presentan a un médico psiquiatra (cuyos datos profesionales se visualizan en pantalla), quien analiza en qué consisten los brotes psicóticos y cuál es su sintomatología. Su relato es complementado con la visualización del video que muestra a M.A. sentado, sedado y esposado en una silla de ruedas. De esta manera, la puesta en correlación entre la voz especialista y las imágenes de la persona con padecimiento tiene como efecto de sentido la comunicación de un diagnóstico médico que aún no ha sido confirmado, así lo reconocen los propios comunicadores.

En otra mediatización del mismo caso, se advierte que la inclusión de voces especialistas funciona como un elemento formal, cuya mera presencia ante la pantalla permitiría legitimar el torrente de conjeturas que se plantean durante el intercambio entre los periodistas. De ahí que es posible advertir que, incluso aquellos intentos por brindar información socialmente relevante resultan diluidos en la tendencia espectacularizante y conjetural que atraviesa toda la cobertura. Y en este sentido, la construcción periodística se asume como la instancia enunciativa que concluye el trabajo de diagnóstico profesional en curso e instala el sentido de que se trata de ''un perfecto brote psicótico'', un ''bipolar'' o de un caso de ''delirio místico'' (C5N, 3/11/2015, Actuación N° 333/2015).

En otra cobertura, se observa la incorporación de la voz de una psiquiatra (cuyos datos profesionales se visualizan en pantalla), quien realiza un diagnóstico en vivo a partir del material audiovisual expuesto (los videos y audios que preceden a su internación): ''está claro que está teniendo una crisis psicótica con un núcleo psicótico de índole místico'' (América TV, 3/11/2015, Actuación N° 325/2015).

Por último, en la cobertura periodística del caso del vecino de Mataderos (TN, 4/6/2015, Actuación N° 332/2015), se identifica directamente la presentación de quien conduce el programa de noticias como la voz especialista que diagnostica desde un enfoque fuertemente estigmatizador y que propone la institucionalización permanente de la persona con padecimiento mental: ''la esquizofrenia como tal no tiene cura, se trata. Alguna gente queda, afortunadamente, a veces, con tratamiento responde. Otra no y

una persona sola no puede estar porque, efectivamente, esta es la realidad. Es un peligro para sí y para otros. Un día deja las llaves del gas. ¿Cuál es el problema en los brotes psicóticos? Que se ve que es lo que tiene, son las alucinaciones. La persona alucina, alucina que ve a alguien o escucha voces, por eso insulta, ¿a quién insulta? Insulta a una voz que le está hablando a él o que a veces lo está forzando a hacer alguna actividad. Le está diciendo 'andá para allá, hacé esto', 'aplaudí o matá a alguien' ( ) efectivamente, es inaceptable esta situación (...) y es increíble que no se tome una decisión rápida para que alguien diga que esta persona tiene que estar permanentemente internada, institucionalizada'' (sic).

De este modo, a través de las disposiciones discursivas, que proponen las coberturas analizadas, la práctica periodística se asume como la instancia enunciativa que concluye la investigación profesional en curso, reemplazando así, ante el público, la evaluación interdisciplinaria que la Ley de Salud Mental garantiza que debe hacerse para determinar el tipo de padecimiento que transita una persona. Y en el caso específico de la cobertura de TN, además, el pedido periodístico de una institucionalización permanente desconoce que el cambio de paradigma en la concepción y atención de las problemáticas de salud mental propone que el desarrollo de los tratamientos debe llevarse a cabo preferentemente fuera del ámbito de internación y en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial.

5) Prescripción mediática de medicamentos a personas con padecimientos mentales sin diagnóstico ni historia clínica:

En el programa radial denunciado, (Radio Mitre, AM 790, 17/1/2015, Actuación N° 14/2015) se identifica la presencia de un médico psiquiatra que prescribe dosis de fármacos a la madre de una oyente a partir de la mera escucha y acreditación del diagnóstico que ella refiere (depresión) de una persona que enuncia como su familiar: ''tengo una consulta para el doctor: mi mamá tiene 85 años y todos los días se levanta con dolor de cuerpo o presión en el pecho y le hacen toda clase de análisis y está bien. ¿Cómo podemos sacarla de este pozo depresivo? La diagnosticaron con ataques de pánico'' (sic). La respuesta de la persona presentada como especialista no se circunscribe a la recomendación de consultar a un médico. Por el contrario, el consultado no sólo diagnostica, sino que medica y dosifica sin conocer a la paciente ni su historia clínica: ''Fluoxetina, de eso tendría que tomar 10 mg por día. Sertralina de eso debería llegar a tomar la dosis de 50 mg por día. Podría tomar escitalopram, 10 a 20 mg por día, porque son drogas que tienen pocos efectos secundarios''. (sic).

De acuerdo con los especialistas consultados por esta Defensoría[115], el hecho de que un médico asuma desde una radio la posibilidad de indicar qué remedio debe ingerir una persona -por más que ésta diga cuál es el posible padecimiento- resulta inconveniente, entre

115 Profesionales a cargo del Departamento de Salud Comunitaria -Lic. Diana Altavilla- y del Doctorado en Salud Mental Comunitaria -Dr. Emiliano Galende-, ambos de la Universidad Nacional de Lanús.

otras cosas, porque se hace sin el conocimiento clínico del interesado y sin considerar que los escuchas no necesariamente conocen las contraindicaciones que cada uno de esos medicamentos poseen ni las diferentes consecuencias que causan en cada organismo.

Los servicios de comunicación audiovisual deben ejercer su rol social de un modo responsable en general y, sobre todo, en la cobertura de este tipo de problemáticas, privilegiando la información a la opinión, la profundización al impacto y la contextualización a la espectacularización y banalización. Asimismo, es imprescindible que procuren la socialización de la información y no la búsqueda de rating, reduciendo la comunicación a un negocio, en lugar de a un derecho fundamental de la democracia.

III. Análisis jurídico

1. La concepción de las personas con discapacidad en el derecho internacional de los derechos humanos

Desde el enfoque médico rehabilitador dominante en el ámbito de la salud mental desde los inicios del siglo XX, las personas con discapacidad eran concebidas como personas enfermas y desviadas de los estándares de normalidad culturalmente aceptados. A raíz de ello se limitaba e impedía su participación activa en la sociedad, con la premisa de que debían ser rehabilitadas en instituciones cerradas -caracterizadas por el aislamiento, el control y la segregación- para que una vez curadas pudieran reintegrarse a la vida en comunidad.

En efecto, durante muchos años fue el manicomio la principal respuesta ante las necesidades vinculadas a la salud mental. Dentro de este paradigma se impuso la medicalización, aislamiento y coerción física como método de control. Pero, además, el discurso manicomial no se limitó al ámbito de la salud, sino que atravesó el imaginario social instalándose como el modo legitimado de comprender la locura.

Jurídicamente, las normas dictadas en diversos países del mundo desde esta concepción se basaron en la limitación del ejercicio de derechos para las personas con discapacidad, que adoptaron paradigmas tutelares de protección y cuya máxima expresión han sido las limitaciones al ejercicio de la capacidad jurídica y las restricciones a la libertad. La persona era excluida así de la vida en comunidad tanto física como legalmente.

En el año 1990 se llevó a cabo la Conferencia Regional para la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina convocada por la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS). La conferencia tuvo como conclusión la adopción de la Declaración de Caracas, que establece distintas estrategias para la reestructuración de la atención psiquiátrica en América Latina.

Uno de los lineamientos propuestos por esta Declaración fue la actualización de legislaciones nacionales para asegurar el respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad y la organización de servicios comunitarios que contribuyeran a que estas personas pudieran disfrutar de la libertad personal y por consiguiente ejercer sus

derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad.

En este marco se instó ''A los Ministerios de Salud y de Justicia, a los Parlamentos, los Sistemas de Seguridad Social y otros prestadores de servicios, las organizaciones profesionales, las asociaciones de usuarios, universidades y otros centros de capacitación y *a los medios de comunicación* a que apoyen la reestructuración de la atención psiquiátrica asegurando así su exitoso desarrollo para el beneficio de las poblaciones de la Región''.

En el año 2006 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante ''CDPD'') introdujo en el ámbito internacional el modelo social de la discapacidad que se ha ido desarrollando a partir de la lucha de las propias personas con discapacidad en distintas partes del mundo hacia fines de la década de los sesenta.

En este sentido, la CDPD reconoce que la discapacidad resulta de ''la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás[116]''. La CDPD establece que las personas con discapacidad incluyen a ''aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás''.

Siguiendo este criterio, asegura: ''una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad *contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad y promoverá su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural*...''[117].

Por su parte, los tratados de derechos humanos establecen el derecho de toda persona a vivir en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Con este criterio, el artículo 12 de la CDPD contempla el igual reconocimiento ante la ley de las personas con discapacidad, basado en los principios generales de la Convención. Entre estos principios cabe destacar el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana y la igualdad de oportunidades (artículo 3).

De ello se desprende que este paradigma busca romper las estructuras culturales que han invisibilizado históricamente a quienes no cumplen con los estándares de normalidad aceptados, entendiendo la discapacidad a partir de las barreras, actitudes negativas y factores de exclusión que la sociedad construye en exclusión de las personas consideradas diferentes.

116 CDPD. Preámbulo, párr. e).

117 CDPD, Preámbulo, párr. y).

2) La comunicación audiovisual en el nuevo paradigma de salud mental

En este proceso socio-cultural los servicios de comunicación audiovisual tienen un rol esencial por su carácter pedagógico, socializador de la información, por la posibilidad de transformarse en verdaderas aulas en las que se difunden derechos y se incluyen ideas, opiniones, y en definitiva, personas.

Tal es así que la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 -sancionada en el año 2010- y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en armonía con la CDPD procuran un abordaje respetuoso de la salud mental en el marco comunitario, la integración y la plena inclusión de las personas con padecimiento mental en la comunidad y su consideración como titulares de derechos con capacidad jurídica para ejercerlos plenamente.

La Ley N° 26.522 establece entre los objetivos de la radio y la televisión, ''la defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos'' (artículo 3, inciso d) y ''la participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas'' (artículo 3, inciso i). A su vez, respecto a los servicios de radiodifusión del Estado Nacional, la LSCA establece obligaciones y objetivos específicos entre los que cabe destacar ''Promover y desarrollar el respeto por los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y en las Declaraciones y Convenciones incorporadas a la misma'' (artículo 121, inciso a) y la obligación de ''considerar permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su creación y existencia'' (artículo 122, punto 3).

El artículo 70 de la Ley establece además que: ''La programación de los servicios previstos en esta ley deberá evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en ( ) la presencia de discapacidades o que menoscaben la dignidad humana '' y su artículo 71 señala expresamente que ''quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento ( ) de las normas que se dicten para la protección de la salud''. Entre estas normas debe incluirse, sin dudas, la Ley Nacional de Salud Mental.

Al respecto, esta Ley reconoce a la salud mental como ''un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona'' (artículo 1).

Al comprender de esta manera la salud mental se recoge el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, pues solo podrá darse adecuada garantía al derecho a la salud mental cuando, a su vez, se vean garantizados otros derechos vinculados con aspectos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

3) Los derechos en juego en las problemáticas identificadas

i. Estigmatización y estereotipos

La ratificación de la CDPD por parte de Argentina en el año 2008 generó para el Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para promover los derechos de las personas con discapacidad. La trascendencia de este instrumento internacional se vio intensificada cuando en el año 2014 la Ley N° 27.044 le otorgó jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

En este marco, una de las obligaciones derivadas de la CDPD refiere al compromiso de adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para: "Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida" (artículo 8 párr. 1.b).

A su vez, las acciones a las que refiere la CDPD para concretar este fin incluyen: "Alentar a todos los órganos de los medios de comunicación a que difundan una imagen de las personas con discapacidad que sea compatible con el propósito de la presente Convención" (artículo 8, párr. 2.c), es decir, reconociendo el valor de las contribuciones que realizan a la comunidad, la importancia que implica su autonomía e independencia y la libertad de tomar sus propias decisiones con igualdad de oportunidades que las demás personas.

De ello se desprende que no sólo el Estado tiene un rol fundamental en la lucha contra los estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas que afectan a las personas con discapacidad, sino que ello corresponde también a los servicios de comunicación audiovisual en su participación como formadores de diferentes modos de comprensión de la vida y el mundo. En esta línea, el Informe Alternativo sobre la situación de la discapacidad en Argentina (2008/2012) refiere en relación a los medios de comunicación que "es necesario realizar capacitaciones en torno al modelo social de la discapacidad derivado de la CDPD para rebatir estereotipos y prejuicios. Es fundamental que el Estado promueva las campañas mediáticas que podrían tener efectos benéficos a nivel familiar, porque ello podría implicar para muchas personas con discapacidad un cambio sustancial en materia de autonomía".

Finalmente, en relación a lo expuesto cabe tener en cuenta que la Ley Nacional de Salud Mental señala que la existencia de un diagnóstico en ningún caso legitima la presunción del riesgo de daño o incapacidad de la persona y ello "sólo puede deducirse a partir de una evaluación interdisciplinaria de cada situación particular en un momento determinado" (artículo 5).

ii. Los derechos personalísimos

A. Derecho a la intimidad y a la imagen

El derecho a la intimidad de las personas con padecimientos en su salud mental es un derecho protegido tanto en el ámbito internacional como en el derecho interno.

Así, el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad contempla específicamente este derecho cuando establece que ninguna persona ''será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia o cualquier otro tipo de comunicación, o de agresiones ilícitas contra su honor y su reputación''. Por ello se instaura para los Estados la obligación de proteger ''la privacidad de la información personal y relativa a la salud y a la rehabilitación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás''.

En línea con la Convención, la Ley Nacional de Salud Mental reconoce el derecho de todas las personas a ''preservar su identidad, sus grupos de pertenencia, su genealogía y su historia'' (artículo 7 inciso b). Ello también se complementa con su inciso l que señala en relación a las personas que estén atravesando un tratamiento, distintas condiciones en las que debe realizarse el mismo. Así se establece el derecho ''a recibir un tratamiento personalizado en un ambiente apto con resguardo de su intimidad, siendo reconocido siempre como sujeto de derecho, con el pleno respeto de su vida privada y libertad de comunicación'' (inciso l).

Lo anterior se complementa con el derecho ''a no ser identificado ni discriminado por un padecimiento mental actual o pasado'' (inciso i), y con el Código Civil y Comercial de la Nación al establecer la inviolabilidad de la persona humana en tanto señala que ''la persona humana es inviolable y *en cualquier circunstancia tiene derecho al reconocimiento y respeto de su dignidad*'' (artículo 51).

En particular, contempla el derecho a la imagen y establece que ''Para captar o reproducir la imagen o la voz de una persona, de cualquier modo que se haga, *es necesario su consentimiento*'' (artículo 53). En ninguno de los abordajes descriptos se hace referencia a un presunto consentimiento por parte de M. A. para exhibir las imágenes que lo captan en situación de vulnerabilidad.

iii. Modalidad de abordaje en salud mental

a. La prescripción de medicación

La CDPD viene a problematizar los abordajes restringidos al ámbito de la salud y en especial las respuestas tendientes a la segregación y a la sobre-medicalización de las necesidades de las personas con discapacidad, ya que este tipo de respuestas acentúan los padecimientos antes que mitigarlos.

El mismo principio recepta la Ley Nacional de Salud Mental estableciendo que ''Debe promoverse que *la atención en salud mental esté a cargo de un equipo interdisciplinario* integrado por profesionales, técnicos y otros trabajadores capacitados con la debida acreditación de la autoridad competente. Se incluyen las áreas de psicología, psiquiatría, trabajo social, enfermería, terapia ocupacional y otras disciplinas o campos pertinentes'' (artículo 8).

En esta línea se destaca también el artículo 9 señalando ''El proceso de atención debe realizarse preferentemente fuera del ámbito de internación hospitalario y en el marco de un

abordaje interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de la atención primaria de la salud. Se orientará al reforzamiento, restitución o promoción de los lazos sociales''.

Siguiendo estos preceptos, el artículo 12 refiere puntualmente a la prescripción de medicación y afirma que la misma ''*sólo debe responder a las necesidades fundamentales de la persona con padecimiento mental* y *se administrará exclusivamente con fines terapéuticos* y nunca como castigo, por conveniencia de terceros, o para suplir la necesidad de acompañamiento terapéutico o cuidados especiales. *La indicación y renovación de prescripción de medicamentos sólo puede realizarse a partir de las evaluaciones profesionales pertinentes y nunca de forma automática*. Debe promoverse que los *tratamientos psicofarmacológicos se realicen en el marco de abordajes interdisciplinarios*''.

De estas normas se desprenden al menos dos principios inherentes a la modalidad de abordaje de las necesidades de las personas con discapacidad psicosocial.

En primer lugar, la atención en salud mental debe estar a cargo de un equipo interdisciplinario conformado por profesionales de distintas áreas con el objetivo de abordarla en forma integral promoviendo la reinserción en la comunidad y el fortalecimiento de los lazos sociales.

En segundo término, la medicalización se transforma en una vía excepcional que debe responder a las necesidades fundamentales de la persona. No resulta posible, desde el marco normativo que venimos analizando y que rige en nuestro país, que la respuesta frente a una problemática vinculada a una discapacidad sea, sin más, la prescripción de medicación. Por el contrario, ella debe cumplir una finalidad terapéutica y sólo puede realizarse ''a partir de las evaluaciones profesionales pertinentes realizadas de manera efectiva por médico psiquiatra o de otra especialidad cuando así corresponda [118]''.

Resulta importante señalar también que del Código de Ética para el equipo de salud de la Asociación Médica Argentina (AMA) en su capítulo 22 titulado ''Del equipo de Salud y el periodismo no especializado'' comienza con un artículo claramente aplicable al hecho narrado. Dice el art. 376: ''*La palabra* (transmitida en forma oral, escrita, visual o digital) *debe ser usada con suma prudencia en asuntos de la Salud*. Se tendrá presente que *puede transformarse en un agente agresor psíquico-social y cultural de acción no dimensionable*''.

Por otro lado, el art. 392 establece una prohibición: ''Al miembro del Equipo de Salud le está éticamente vedado realizar consultas a través de los medios masivos de comunicación, debido a que esta acción es violatoria del secreto profesional, especialmente si se incluyen nombres, fotografías o datos del paciente que puedan identificarlo''.

Por otra parte, esta Defensoría se dirigió en consulta a los profesionales a cargo del Departamento de Salud Comunitaria -Lic. Diana Altavilla- y del Doctorado en Salud Mental Comunitaria -Dr. Emiliano Galende-, ambos de la Universidad Nacional de Lanús (Nota

118 Artículo 12. Decreto reglamentario N° 603/2013 de la Ley 26.657

№764/2015). Se les solicitó que emitieran su opinión fundada en normas éticas o legales sobre el derecho a la salud y el ejercicio de la tarea de comunicar.

La Lic. Diana Altavilla, expresó que: ''La responsabilidad profesional de los referentes sociales se extiende a todo ámbito en el cual interactúe, siendo de suma importancia que dentro de dichos parámetros los conocimientos se difundan con el máximo respeto por los oyentes/lectores, como también por las personas que en situación de vulnerabilidad psicosocial se pudieran ver afectadas e inducidas, como en este caso, a definir tratamientos psicoterapéuticos, fuera de los ámbitos de estricto cuidado como lo son DENTRO DE LA CONSULTA Y RESPETANDO LA PRIVACIDAD. Esta nota, como cualquier otra que intente derivar, publicitar, indicar o prescribir medicamentos, tratamientos y/o cualquier otra herramienta o dispositivo psicoterapéutico por medios de comunicación son una CLARA Y ABIERTA TRANSGRESIÓN A LOS CÓDIGOS DE ÉTICA PROFESIONAL que cualquier unidad académica e institución internacionalmente reconocida avale''(énfasis en el original) (Nota de fecha 07/08/2015).

Por su parte, el Dr. Emiliano Galende, señala varias cuestiones que surgen de la pieza audiovisual. En primer lugar, que ''resulta claro que la oferta del programa en cuestión incluye una forma explícita y a la vez encubierta de consulta médica''. Que, a su vez, ''la respuesta del médico involucrado es efectivamente una indicación médica, ya que aun no nombrando el específico (es decir la marca comercial), señala las drogas que considera conveniente para el tratamiento, diagnosticando, a la vez, un trastorno depresivo e indicando las dosis de cada una de las drogas que propone como tratamiento''.

Refiriéndose específicamente a la consulta efectuada al aire, expresa que ''asume, tanto el médico como la periodista que ofrece tal servicio de consulta, una responsabilidad que trasgrede los principios éticos médicos, además de lo establecido por el Art. 71 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y lo establecido por la Ley Nacional de Salud Mental 26.657 respecto a la protección de derechos en Salud Mental''.

Agrega el profesional para finalizar que ''cabe señalar como agravante de tal conducta que, al desconocer el médico a la persona motivo de la consulta, arriesga a asumir posibles consecuencias en la persona afectada, ya que las tres drogas indicadas, fluoxetina, sertralina y escitalopran, y las dosis sugeridas, tienen importantes efectos secundarios, máximo en una persona de 85 años, que, sin control del especialista, ponen en riesgo la salud de ser aceptadas por la oyente y efectivamente administradas''.

b) El carácter de la internación

Otro de los principios que atraviesa la Ley N° 26.657 es el carácter restrictivo que se otorga a las internaciones como respuesta a las discapacidades psicosociales.

Así, el artículo 9 señala que ''El proceso de atención debe realizarse preferentemente fuera del ámbito de internación hospitalario y en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de la atención primaria de la salud'' y ''se orientará al reforzamiento, restitución o promoción de los lazos sociales''.

En términos de dicha ley la internación "sólo puede llevarse a cabo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en su entorno familiar, comunitario o social..." (artículo 14). Siguiendo este mismo criterio la ley impone el deber de realizar las internaciones de salud mental en hospitales generales. En este sentido, establece "El rechazo de la internación de pacientes, ya sea ambulatoria o en internación, por el sólo hecho de tratarse de problemática de salud mental, será considerado acto discriminatorio en los términos de la ley 23.592" (artículo 28).[119]

De la interpretación armónica de los principios inherentes al modelo social de la discapacidad que instala la CDPD, junto a la Ley Nacional de Salud Mental cabe asegurar que los servicios de comunicación audiovisual cumplen un rol fundamental en la realización de aportes que contribuyan a erradicar las barreras sociales, actitudes negativas y factores de exclusión que la sociedad ha construido y mantenido históricamente en exclusión de las personas que no cumplen las características de normalidad socialmente instaladas. Ello permitiría dar un paso trascendental en la transformación definitiva del modelo médico-rehabilitador aún dominante en la comunidad hacia el modelo social de la discapacidad.

El ejercicio profesional de la comunicación audiovisual requiere dar cumplimiento al objetivo que la Ley N° 26.522 define como "La participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo..." (artículo 3, inciso i).

c) Los padecimientos mentales como situaciones transitorias

La Ley establece que los padecimientos mentales no pueden ser considerados estados irreversibles, así su artículo 7, inciso n) contempla expresamente el derecho "...a que el padecimiento mental no sea considerado un estado inmodificable".

En este punto cabe precisar que en la cobertura realizada por Todo Noticias, contrariamente a lo establecido por la Ley, se identifica la referencia a quien protagoniza la noticia como "esquizofrénico", atribuyendo dicha característica como una condición inherente de la persona. En el mismo orden de ideas, durante dicha cobertura se hace referencia a una supuesta necesidad de que la persona esté permanentemente internada.

IV. La actuación de la Defensoría

En el marco de la profunda vocación de diálogo que ha caracterizado a esta Defensoría desde sus inicios y con el objetivo de encontrar caminos reparatorios de los derechos

119 Siguiendo estas pautas, cabe analizar las manifestaciones brindadas por una de las panelistas del programa Intrusos, quien refiere en relación al traslado de M. A. desde el Sanatorio de la Trinidad hacia la Clínica psiquiátrica de internaciones breves Avril: "La Trinidad podría haber ejercido su derecho de admisión y lo recibió igual. En realidad, estaban con las habitaciones ocupadas todas y hicieron lo que pudieron y lo que habla esta señora es que [nombre y apellido de la persona con padecimiento mental] aparentemente estaba en un estado que podía lastimar a alguien, entonces por eso, no sé si lo atan, a la señora no la dejaban salir de la habitación y por eso se lo querían sacar de encima, a ver, hablando brutamente, disculpen, el sanatorio, y derivarlo a un lugar adecuado". Por otro lado en la emisión de Todo Noticias, contrariamente a lo establecido, se advierten comentarios de los conductores del noticiero sumamente opuestos al paradigma de revinculación social que contempla la Ley.

vulnerados, se promueven distintas instancias de reflexión, junto a quienes realizan radio y televisión. Así, en función de lo conversado con los licenciatarios y en el marco de la autorregulación, se llevan a cabo diversas acciones reparatorias, entre las cuales cabe mencionar: reflexiones al aire y pedidos de disculpas sobre lo ocurrido, emisión de informes que aborden los temas de manera respetuosa, elaboración de documentos con aportes de especialistas en la temática, y actividades de capacitación sobre el marco jurídico vigente.

Este organismo considera que las distintas instancias reparatorias generadas a partir de los reclamos del público, resultan trascendentales en esta construcción de una comunicación inclusiva, democrática y concebida como derecho humano, acorde a los postulados de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

a. Pedido de disculpas y reflexión

Teniendo en cuenta que la actividad de la radio y televisión revisten un interés público, la Ley N° 26.522 contempló obligaciones y objetivos específicos para los servicios de radiodifusión del Estado Nacional. Tal como señalamos anteriormente, los medios públicos tienen una obligación específica en relación al respeto de los derechos humanos consagrados en el plexo normativo constitucional, y deben tener presente el importante rol social que la Ley les asigna (artículos 121, inciso a y 122, punto 3).

En función de estas disposiciones de la Ley, la Defensoría se reunió con la TV Pública para abordar las cuestiones surgidas a partir del reclamo que objetó la emisión de ''Visión 7 mediodía'' sobre la situación de salud de M. A. (Actuación 376/2015). En el encuentro, el representante de la TV Pública se comprometió a considerar la posibilidad de realizar un informe en el noticiero que aborde en profundidad los derechos de las personas con padecimientos mentales, brindando información socialmente relevante y adecuada a los estándares de la normativa vigente.

En este cause de acción, la Defensoría pudo constatar que el pasado 27 de noviembre a las 13:39 horas, en el noticiero de mediodía, la Televisión Pública emitió el informe titulado ''La salud mental en los medios de comunicación'', en el que reconocen la situación de vulneración producida y piden disculpas por ello.

En este sentido, expresan: ''esto que ha sucedido con M. A. también nos pone en una situación en la que en primerísimo lugar debemos disculparnos con M.A. y con sus allegados porque sin darnos cuenta expusimos en una fotografía, que de verdad no correspondía, algo que absolutamente tiene que ver con su intimidad'', ''Estábamos de algún modo metiéndonos (...) en su derecho a la intimidad'', ''a veces esta necesidad de contarles a ustedes qué es lo que pasa y cómo pasa y la vorágine de la información nos lleva, tal vez, a cometer estos errores''.

En segundo lugar, las comunicadoras comparten con el público el accionar llevado a cabo por la Defensoría a partir del reclamo presentado por las audiencias: ''la Defensoría del Público tiene en relación a esto una actitud que a mí me parece fantástica, que es, por un lado advertirnos 'hicieron algo que no corresponde'. Y, por otro lado, generar una situa-

ción que implica que esta vez el público, y nosotras mismas, tengamos una información adecuada acerca de qué dice la Ley de Salud Mental exactamente. La ley es la 26.657''.

En tercer lugar, reflexionan y explican algunos de los derechos que la Ley de Salud Mental N° 26.657 establece para las personas con padecimiento mental (se mediatizan las placas: ''Ley Nacional de Salud mental N° 26.657. Art. 7 inciso B 'Derecho a conocer y preservar su identidad, sus grupos de pertenencia, su genealogía y su historia', ''Derecho a recibir un tratamiento personalizado en un ambiente apto con resguardo de su intimidad, siendo reconocido siempre como sujeto de derecho con el pleno respeto de su vida privada y libertad de comunicación''). También informan que la internación constituye un recurso terapéutico último, dentro de la cadena de tratamientos, que debe llevarse a cabo sólo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que las alternativas de atención realizables en el contexto familiar, comunitario o social de la persona.

En su conjunto, la cobertura propuesta contribuye a la difusión de información socialmente relevante a la población en general.

b) Informe de reparación

En relación a la cobertura realizada por Todo Noticias en el informe titulado ''Un vecino y una pesadilla en Mataderos'' (Actuación 332/2015), la Defensoría convocó en distintas oportunidades al licenciatario Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. (en adelante Artear) y a la señal Todo Noticias a mantener un encuentro. Finalmente el día 23 de julio se realizó una reunión en la sede de esta Defensoría a la que concurrió la apoderada de Artear.

En la reunión se expusieron las consideraciones del análisis interdisciplinario realizado por la Defensoría sobre el reclamo recibido y se remarcaron los derechos del público y las obligaciones de los servicios de comunicación audiovisual contempladas en la Ley 26.522, asimismo, se abordaron las pautas referidas a la protección de la salud y la Ley Nacional de Salud Mental (Ley 26.657) y se entregó la ''Guía para el tratamiento mediático responsable de la Salud Mental'' elaborada por el organismo.

En este marco de diálogo con la licenciataria, el día 18 de septiembre ingresó a este organismo una nota de Artear que expresó: ''*... hemos dado cabal cumplimiento al compromiso asumido en la Audiencia de fecha 23 de julio del corriente, en relación a la emisión de contenidos referidos a la protección de la salud mental y a la Ley N° 26.657 sobre Salud Mental*'' y remitieron en la misma comunicación copia de la pieza correspondiente al pasado 1 de septiembre del noticiero TN AL MEDIODÍA, señalando que ''*se abordó la temática de `SALUD MENTAL´ y las diversas alternativas, programas y servicios existentes para la prevención y/o promoción de la salud mental, entre ellos; talleres, reuniones, salidas grupales al aire libre, entre otros*''. Asimismo, en dicha comunicación agregó que: ''*... un reconocido profesional asesoró a los televidentes respecto del modo de integración de las personas que padecen dichas enfermedades, y sobre el vocabulario adecuado para definir a las personas que padecen de alguna afectación de la salud*''.

En función de lo informado, esta Defensoría constató que la señal emitió el día 1 de septiembre de 2015 a las 14:16 horas el informe titulado: ''¿Cómo potenciar la salud mental?''. Unos segundos después, se agrega al título la siguiente información: ''El programa de salud mental barrial del Pirovano brinda 150 talleres de ayuda mutua''. A su vez, la conductora de la sección entrevista en el estudio a Miguel Espeche (a quien se anuncia como psicólogo y de quien se informa el número de matrícula MN 10199), coordinador del programa de salud mental barrial del Hospital Pirovano. A diferencia del modo en que se planteó en la nota que dio origen a esta acción reparatoria, Espeche describe oportunamente los padecimientos mentales como transitorios (''uno puede tener o vivir una situación de esquizofrenia o de trastorno obsesivo compulsivo, pero uno no es ese diagnóstico''), reponiendo y respetando así uno de los derechos centrales que establece el nuevo paradigma de salud mental, consagrado en la Ley N° 26.657 (el ''derecho a que el padecimiento mental no sea considerado un estado inmodificable'' artículo 7°, inciso n).

A su vez, el especialista propone una representación positiva de las personas que vivencian problemáticas de salud mental, o no, y que participan de los talleres (''las personas son definidas desde su capacidad, desde potencia y no desde su carencia'', ''siempre estamos pudiendo algo''). Esta representación positiva se ve complementada y reforzada desde las propuesta visual que se construye, ya que las imágenes que acompañan la entrevista muestran a las personas de un modo integrador: grupos de personas de distintas franjas etarias participando de actividades colectivas al aire libre, conversando, sonriendo y tomando fotografías. Sumado a esto, el profesional entrevistado subraya la importancia de abordar las problemáticas de salud mental en comunidad y la construcción de lazos sociales, reconociendo así el cambio de paradigma en la concepción y atención de las problemáticas de salud mental que propone la nueva ley (''el proceso de atención debe realizarse preferentemente fuera del ámbito de internación hospitalario y en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de la atención primaria de la salud. Se orientará al reforzamiento, restitución o promoción de los lazos sociales'', artículo 9°).

Cabe señalar que los zócalos que acompañan la entrevista aportan información complementaria como: ''los talleres funcionan desde 1985''; ''3 mil vecinos se juntan semanalmente para compartir experiencias''; ''los mismos vecinos coordinan los talleres sin estigmas ni diagnósticos''. Asimismo, durante el intercambio, un zócalo móvil se va desplazando en el extremo inferior de la pantalla con la siguiente leyenda: ''para obtener más información www.talleresdelpirovano.com.ar''.

De este modo, es posible afirmar que la cobertura analizada buscó la reparación de los derechos que habían resultado vulnerados en la emisión objetada, al combinar la promoción de un enfoque respetuoso de las problemáticas de salud mental con la provisión de información socialmente relevante a las audiencias.

c) Diálogo con los distintos actores de la comunicación

Para conversar sobre las cuestiones que surgieron a partir de la denuncia que objetó la emisión de Radio Mitre (Actuación N° 14/2015) se convocó a la licenciataria a mantener una reunión en la sede de la Defensoría. Asistió en representación de la emisora el abogado apoderado de Radio Mitre. Durante la reunión se informó sobre los derechos de las audiencias y las pautas que los servicios de comunicación audiovisual deben respetar en materia de salud. El representante asumió el compromiso de transmitir lo dialogado a los responsables de la emisora y del programa, incluidas las alternativas de reparación de la situación que fuera materia de reclamo, y a dar una respuesta formal por escrito a esta Defensoría.

Ante la falta de respuesta se cursó una nueva comunicación escrita, en la que se recordó lo tratado en la reunión y se detallaron los incumplimientos a la normativa vigente (Nota №334/2015).

Debido a la inactividad y falta de respuesta posterior por parte de la licenciataria y el programa cuestionado, y en virtud de la gravedad de la denuncia, la actuación fue puesta en conocimiento de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) para que adoptara las medidas que correspondieran de acuerdo con la LSCA (Nota №404/2015). Estas gestiones fueron puntualmente informadas a la denunciante (Nota №512/2015).

Por su parte, el reclamo que cuestionó la cobertura brindada en el programa Intrusos (Actuación N° 325/2015) motivó un encuentro con la abogada apoderada de AMÉRICA TV que se concretó el 24 de noviembre de 2015 en la sede del organismo.

Durante la reunión se hizo referencia a la necesidad de realizar abordajes que respeten los derechos de las personas con padecimientos en su salud mental de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 26.522 y Ley N° 26.657. Asimismo se remarcó el necesario respeto de sus derechos personalísimos al abordar noticias que las involucren, de acuerdo a lo estipulado por la Ley N° 26.522 y el Código Civil y Comercial de la Nación, tal como hemos detallado en la presente.

En este contexto, la apoderada de AMÉRICA TV se comprometió a brindar una respuesta por escrito en los días subsiguientes respecto de la posibilidad de realizar una reparación sobre los derechos de las personas con padecimientos en su salud mental y el tratamiento mediático brindado a los casos que las involucren. Por otra parte, la Defensoría informó al AFSCA los avances producidos en la tramitación de esta Actuación (Nota N° 1299/2015).

Finalmente, en el reclamo que cuestionó el abordaje brindado por la señal de noticias C5N (Actuación N° 333/2015) se convocó a la señal a mantener una reunión en la Defensoría en tres oportunidades. Sin embargo, hasta el momento ninguna de las personas convocadas respondió estas citaciones (Notas N° 1249/2015, N° 1298/2015). La Defensoría decidió poner estas cuestiones en conocimiento del AFSCA para que dicha Autoridad tome conocimiento de los hechos y adopte las medidas que estime corresponder.

Por lo expuesto, corresponde señalar que ambas actuaciones se encuentran aún en trámite.

d) Elaboración colectiva de la Guía para el tratamiento mediático responsable de la Salud Mental

Los reclamos, consultas y denuncias presentados por el público de la radio y la televisión ante este organismo desde el año 2013, manifestando disconformidad por la vulneración de derechos en las coberturas periodísticas de temas vinculados con la salud mental[120], impulsaron a la Defensoría a realizar mesas de debate con quienes trabajan en los medios de comunicación de todo el país y en el campo de la salud mental (tanto en organismos gubernamentales como no gubernamentales) para reflexionar sobre el tratamiento mediático de estos temas.

Estos encuentros se llevaron a cabo, por un lado, en el marco del debate participativo y permanente sobre el funcionamiento de los medios de comunicación que la LSCA distingue en su artículo 19 como una de las funciones de la Defensoría. Y, por otro lado, las Mesas de Trabajo surgieron como continuidad y puesta en acción del Acta Acuerdo "Accesibilidad a los Servicios de Comunicación Audiovisual: un derecho de tod@s", que fuera firmada el 22 de octubre de 2013 por el Consejo Asesor del Sistema Argentino de TV Digital Terrestre, la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), el Consejo Federal de la TV Pública, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), la Coalición por una Comunicación Democrática y la Defensoría. Las reflexiones que surgieron en estos intercambios fueron sistematizadas en la redacción de la "Guía para el tratamiento mediático responsable de la salud mental".

El documento condensa y prolonga las reflexiones y análisis que se produjeron a lo largo de este proceso de intercambios y los complementa con la incorporación de artículos y principios legales nacionales e internacionales que, o bien se avienen con la comunicación de las temáticas de salud mental, o bien resulta deseable que sean considerados como marco para el tratamiento mediático del tema. Asimismo, el documento se nutre e incorpora los aportes que fueran propuestos durante el período de puesta en circulación del borrador inicial de la Guía entre los asistentes a las Mesas de Trabajo. Y, además, se resumen en este trabajo los diagnósticos comunicacionales desplegados a partir de las denuncias del público, junto con los Monitoreos de Noticieros de la Televisión Abierta de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizados por la Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo de la Defensoría.

De este modo, la Guía se propone como una herramienta de trabajo para quienes se desempeñan en el ámbito de la comunicación social y que sirva de marco formativo para abordar las temáticas de salud mental de un modo integral, utilizando conceptos y perspectivas adecuados y brindando información precisa y socialmente necesaria que responda a las complejidades de la problemática.

120 Téngase presente que una de las primeras resoluciones adoptadas por la Defensoría sobre la temática es la N° 7/13 adoptada el 6 de febrero de 2013.

La Guía[121] propone una serie de diez recomendaciones centrales para desarrollar coberturas responsables:

1- Propiciar abordajes que eviten asociar el padecimiento mental con la peligrosidad, la anormalidad y la incapacidad (''paciente psiquiátrico amedrenta a vecinos , un loco suelto''), ya que estos enfoques pueden reforzar la exclusión social, no dan cuenta de la singularidad de la persona ni contribuyen a brindar orientaciones para la resolución del padecimiento.

2- Incorporar y desarrollar los temas de salud mental bajo la categoría ''salud pública''y no exclusivamente bajo ''policiales'', ya que los padecimientos mentales no son delitos.

3- Tener presente, al momento de presentar y describir los casos, que el padecimiento mental es transitorio, no así la superación de la estigmatización y sus efectos.

4- Incorporar las voces de las personas con padecimiento mental para contribuir a desarticular estereotipos y afianzar un enfoque de derechos humanos en el que se los reconozca como sujetos de derecho.

5- Incluir voces de especialistas (visualizando sus datos profesionales y de contacto) para contextualizar los casos, desarticular los mitos y profundizar el análisis de las problemáticas de salud mental ante la audiencia.

6- Procurar mostrar y representar visualmente a las personas con padecimiento mental de un modo integrador: presentar imágenes que las muestren en contextos y situaciones compartidas con el resto de la comunidad (en su contexto laboral, social, familiar, recreativo, entre otros).

7- Evitar la difusión de imágenes que impliquen una invasión de la privacidad o una vulneración del derecho a la preservación de la identidad de las personas con padecimiento mental (primeros planos sin blurear, imágenes de la vivienda con la exhibición de sus datos de localización).

8- Prescindir del desarrollo de abordajes centrados en la conjetura y la opinión personal, ya que esto puede contribuir en la difusión de prejuicios e información confusa y poco rigurosa sobre el tema.

9- Utilizar los términos recomendados por los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos: ''persona con padecimiento mental'', ''persona con discapacidad psicosocial'' y ''persona usuaria de los servicios de salud mental''.

10- Procurar no sustantivar a la persona a partir de su patología. Priorizar que se trata de personas con un diagnóstico determinado (por ejemplo, ''persona con depresión'', evitando ''depresivo''). Prescindir del uso de términos del campo de la salud mental como modalidad de adjetivación para destacar o espectacularizar el carácter extravagante o negativo de temas ajenos a la salud pública.

121 La versión completa de la Guía puede consultarse en la página web del organismo (En línea www.defensadelpublico.gob.ar/es/guia-tratamiento-mediatico-responsable-salud-mental-0) (Consulta diciembre de 2015).

e) Actividades de capacitación y difusión

La Defensoría del Público presentó la Guía para el tratamiento mediático responsable de la Salud Mental en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Nacional de Entre Ríos. En ambos encuentros, el organismo compartió el proceso de elaboración colectiva de la guía y destacó que el documento se propone como una herramienta de orientación para comunicar con perspectivas respetuosas de los derechos de las personas con padecimiento mental, reconocidos por la nueva Ley de Salud Mental N°26.657 y respetuosas del derecho de las audiencias a recibir información socialmente relevante y acorde a las especificidades de cada problemática. Además, la Defensoría precisó la importancia de reflexionar sobre las modalidades que asumen las prácticas y procurar que la mediatización de los casos: comunique representaciones no estigmatizantes y que no asocien linealmente el padecimiento con las conductas violentas, que utilice un lenguaje respetuoso que enfatice el carácter transitorio de la problemática, y que evite la espectacularización de los hechos y la prejuiciosa elaboración de diagnósticos mediáticos que se traducen en la difusión de información sesgada y confusa.

A su vez, la Defensoría realizó jornadas de capacitación en el Canal 10 de Córdoba y en Canal 9 de Resistencia, Chaco. Estas actividades estuvieron destinadas a los trabajadores y trabajadoras de la comunicación de dichos medios. En ellas, el organismo explicó las funciones de la Defensoría del Público, compartió su actuación ante la serie de casos denunciados por las audiencias en materia del tratamiento informativo de la salud mental (entre otras temáticas que abordaron los encuentros), y reflexionó sobre las modalidades de cobertura responsable de los derechos de las personas que son objeto de las noticias y de las audiencias.

Todas las acciones impulsadas por la Defensoría del Público, y referidas en este apartado, tienen como objetivo contribuir a instalar y difundir en los servicios de comunicación audiovisual el cambio de paradigma que establece la nueva Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, al concebir a la persona con padecimiento mental como sujeto de derecho y ya no como objeto de asistencia, tutela y protección. Se trata de un nuevo modelo que se adecúa a los estándares internacionales de derechos humanos y que encuentra un correlato para su plena internalización y apropiación social en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que destaca, entre otros aspectos relevantes, que los medios de comunicación deben evitar la promoción o incitación del trato discriminatorio basado en la presencia de discapacidades (art. 70) y procurar ''la defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos'' (art. 3°, d).

V. Conclusión

Luego de tres años de trabajo, la Defensoría del Público pudo observar que las coberturas mediáticas sobre problemáticas de salud mental privilegian la difusión de representaciones que espectacularizan, estigmatizan y criminalizan el padecimiento mental.

Así, la comunicación deviene en la construcción mediática de un "nosotros" transformado en un "otros" amenazante, que puede propiciar la exclusión social de quienes experimentan este tipo de vivencias.

La persona que protagoniza la noticia pareciera ser, antes que persona, un objeto patológico que se rechaza, que habilita la hipervisibilización y sobre el que es posible elaborar diagnósticos sustentados en la mera especulación y opinión personal. El objetivo final de las noticias emitidas, antes que la difusión de información socialmente relevante, parece ser el encierro, la manicomialización de ese otro capaz de causar daños a terceros de manera constante e intempestiva. No se considera la situación como transitoria, sino como permanente e irreversible.

De esta manera, las decisiones comunicacionales entran en tensión con la normativa nacional e internacional vigente, especialmente, con los derechos que establece la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Así se vulneran el derecho a la preservación de la identidad; a no ser discriminado por un padecimiento mental; a ser tratado con la alternativa terapéutica que menos restrinja las libertades, promoviendo la integración familiar, laboral y comunitaria; a que el padecimiento mental no sea considerado un estado inmodificable; a que el diagnóstico en el campo de la salud mental no habilite interpretaciones sobre la peligrosidad o posibilidad de daño de la persona, entre otros.

Del mismo modo, se advierte que este tipo de coberturas mediáticas tensionan con las disposiciones que establece la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 en cuanto a los derechos reconocidos y los objetivos que propone para las programaciones audiovisuales: "la defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos" (art. 2°, inciso d); "evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en [ ] la presencia de discapacidades o que menoscaben la dignidad humana…" (art. 70); y que "quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento [ ] de las normas que se dicten para la protección de la salud…" (art. 71), entre las que se incluye la mencionada Ley Nacional de Salud Mental.

En otras palabras, la normativa en materia de salud mental y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual expresan dos cambios de paradigma que deben entenderse de manera articulada: las personas con padecimientos mentales son sujetos de derecho y la comunicación es un derecho humano. Esta confluencia constituye una oportunidad para reflexionar y construir una comunicación verdaderamente inclusiva que reconozca distintas formas de vivir y percibir el mundo. Las personas con padecimientos mentales tienen derecho a ser representadas en los medios audiovisuales sin discriminación y con pleno respeto de sus derechos, reconociendo sus potencialidades y aportes a la comunidad, las posibilidades de su autonomía e independencia.

En este marco, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual reafirma una vez más su compromiso con la libertad de expresión, el derecho a la información y los demás derechos humanos, en función de un diálogo armónico centrado en el pleno respecto por la persona y la dignidad humanas.

A su vez, la Defensoría destaca la necesidad de continuar propiciando el desarrollo de coberturas que respeten el derecho de las personas afectadas a recibir un tratamiento mediático respetuoso y no estigmatizante, y por otro lado, el derecho de las audiencias a recibir información socialmente relevante, que promueva la profundización de la democracia.

Con igual énfasis, la Defensoría subraya la necesidad de contribuir a la comunicación del sentido positivo que comporta la salud mental. Es decir, y retomando el análisis de la Organización Mundial de la Salud, que la salud mental no se limita a la presencia o ausencia de un padecimiento, sino que es parte integral de la salud y se relaciona con los modos en que todas las personas reconocen sus aptitudes y afrontan las dificultades de la vida cotidiana. Así es que constituye un desafío para quienes comunican, procurar otros abordajes e ingresos de la salud mental en las agendas informativas que contribuyan a instalar sentidos positivos en torno al tema, que puedan brindar información se manera constante y no sólo de forma esporádica, atomizando la problemática a un caso y no a una cuestión de salud pública.

Por otra parte resulta clave relevar y comunicar la existencia y funcionamiento de los programas de atención en salud mental que propician la inclusión social, a la vez que complementar estos enfoques con la mediatización de experiencias de participación de las personas con padecimiento mental en el ejercicio de distintas facetas vitales (educativas, laborales y recreativas).

Los medios de comunicación tienen la importante misión de contribuir positivamente a la promoción de coberturas que comuniquen desde la perspectiva de las capacidades y potencialidades que tiene cada persona transformándose en articuladores sociales, en servicios que incluyen y no excluyen, que difunden, median y no espectacularizan ni manipulan, ya que es cierto que la palabra puede dañar, pero también puede sanar. Se puede discriminar, pero también incluir. Se puede silenciar, pero también visibilizar. Es decir, que desde los servicios de comunicación audiovisual se puede asumir un rol positivo e integrador de la sociedad en su conjunto. Ese es el desafío.

La presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículos 19 y 20 de la Ley 26.522.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual y a quienes

trabajan en ellos, un abordaje responsable y respetuoso de la salud mental y de las personas que atraviesan estos padecimientos.

ARTÍCULO 2°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual, realizar capacitaciones sobre la normativa vigente, vinculada al modelo social de la discapacidad, con el objetivo de transformar las prácticas estigmatizantes que persisten en las coberturas periodísticas hasta la actualidad.

ARTÍCULO 3°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual incorporar la participación de las personas con padecimiento mental para contribuir a desarticular estereotipos y afianzar un enfoque de derechos humanos acorde al marco jurídico vigente.

ARTÍCULO 4°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual asumir un rol positivo que promueva una comunicación respetuosa de los derechos, y la difusión de imágenes de las personas con discapacidad compatibles con los principios inherentes al modelo social de la discapacidad en los términos exigidos por el artículo 8, párr. 1°b y párr. 2°c de la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

ARTÍCULO 5°: Recomiéndese a comunicadores y comunicadoras solicitar el consentimiento para la exhibición de imágenes cuando las coberturas periodísticas involucren personas con discapacidad, ello en los términos del artículo 53 párr. 1° del CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 6°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual promover el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas en los términos del artículo 3 inc. i) de la LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

ARTÍCULO 7°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual, contar con los aportes de especialistas en salud mental que propicien abordajes de la temática desde una perspectiva de derechos humanos, en consonancia con la normativa nacional e internacional vigente.

ARTÍCULO 8°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual incluir el tema en la agenda como una cuestión de salud pública evitando la policialización de la temática y la criminalización de las personas con padecimientos mentales ya que los padecimientos mentales no constituyen delitos.

ARTÍCULO 9°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual tener presente que los padecimientos mentales son transitorios y no permanentes, evitando la estigmatización y la banalización de la temática..

ARTÍCULO 10°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual y a quienes trabajan en ellos, tener en cuenta la "Guía para el tratamiento mediático responsable de la Salud Mental", respaldada por diversos especialistas en materia de salud mental.

ARTÍCULO 11°: Recomiéndese a los servicios de comunicación audiovisual tener presente que los diagnósticos y la prescripción de medicación y/o tratamientos, sólo pueden

realizarse a partir de las evaluaciones profesionales pertinentes y en función de un abordaje interdisciplinario de la situación de salud que se plantea.

ARTÍCULO 12°: Remítase copia de la presente a los denunciantes de las actuaciones referidas, a América TV, a Radio y Televisión Argentina S.E.., a la dirección de la Televisión Pública, a Arteradiotelevisivo Argentino S.A., a la señal C5N, al Órgano de Revisión de la Salud Mental, a los especialistas mencionados en la presente y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

Artículo 13°: Regístrese, difúndase en la página web de este Organismo, y oportunamente archívese.

Recomendación sobre coberturas de salud y ambiente en medios públicos

RESOLUCIÓN N°1/2013

Buenos Aires, 9 de enero de 2013

VISTO

Que el 15 de noviembre pasado se designó en el Congreso de la Nación Argentina a la Defensora del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Que el artículo 19 de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) establece que la Defensoría del Público tiene como misión y función la de ''recibir y canalizar consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión'' (art.19, inc. a).

Que en fecha 29 de noviembre de 2012 se recibió la denuncia presentada por la señora Ana Valeria Carranza y el señor Esteban Ramón Coronel, vecinos de la provincia de Jujuy, en la que ponen en conocimiento de esta Defensoría del Público las dificultades que encuentran para dar a conocer información de interés público vinculadas con cuestiones ambientales a través de los servicios de comunicación audiovisual instalados en su comunidad.

Y CONSIDERANDO

Que la denuncia indica que los habitantes de distintas localidades de la provincia de Jujuy se ven afectados por la presencia de transformadores que emanarían PCB y que provocarían desde hace años serios problemas de salud y ambiente. En este sentido la presentación afirma, entre otras cuestiones, que ''Diversos reclamos se han ido produciendo a lo largo de los años, pudiendo mencionar a modo de ejemplo los relacionados con el pedido de vecinos del Barrio Islas Malvinas para la relocalización de la estación transformadora ubicada en dicho barrio debido a la cantidad de personas enfermas y muertas, trámite que vienen realizando ante diversos organismos desde hace más de 15 años, la lucha de padres de la Escuela Normal de Libertador General San Martín a causa

de un transformador instalado en inmediaciones de la escuela, sospechado seriamente de ser el causante de la contaminación con PCB de la institución en la cual han muerto numerosos niños y otros tantos se encuentran enfermos con leucemia y otras enfermedades terminales, la pretensión de la instalación de una planta transformadora 'Estación Transformadora del Rebaje Jujuy Centro' primero en inmediaciones del Cementerio de San Salvador, de la Ciudad capital y su posterior traslado a un predio cedido por el gobierno provincial en el sitio donde la empresa tiene sus oficinas colindante con la Escuela N° 255 'Pucarita', con vecinos y con otras instituciones educativas y sanitarias'' .

Esta situación habría dado lugar a presentaciones ante diferentes organismos públicos y ante el Poder Judicial, solicitando pericias para determinar la presencia de esta sustancia altamente contaminante y demostrar la relación causal con enfermedades y muertes producidas en la provincia, problemática cuya existencia se ha podido constatar a través de información pública.

A pesar de su gravedad, los presentantes afirman que en los últimos meses los hechos denunciados han dejado de ser informados por los servicios de comunicación audiovisual instalados en la provincia –a pesar de sus reiteradas peticiones- y solicitan la intervención de esta Defensoría del Público para subsanar tal falencia.

Corresponde analizar si el derecho a difundir información aludido por los presentantes se encuentra comprendido en la LSCA y si en tal sentido atañe tanto a los servicios de propiedad pública como a los privados.

El artículo 2 de la LSCA dispone que los servicios de comunicación audiovisual realizan ''una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones.''

El mismo artículo dice que ''la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión. El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación''.

Es claro que el derecho a la información constituye una parte sustancial del mandato que los servicios de comunicación audiovisual están llamados a cumplir en nuestra sociedad democrática. Los servicios de comunicación audiovisual tienen entonces que garantizar las necesidades de información presentes en las comunidades donde están instalados.

El derecho a la información que los servicios de comunicación están llamados a ga-

rantizar se encuentra reconocido en la normativa internacional incorporada a nuestra Constitución Nacional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce este derecho en su artículo 19 que dice que ''Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión''. Este derecho se encuentra reconocido también en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que ''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…''. Una redacción similar de este derecho se encuentra en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Convención sobre los Derechos del Niño también recepta el derecho a la información con similar contenido en su artículo 13.

La interpretación de las normas que receptan el derecho a la libertad de expresión y a la información dan clara cuenta de que ampara tanto a quienes cuentan con los medios como a quienes pretenden hacer escuchar sus ideas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva Nro5/85 remarcó que se ''...requiere que los medios de comunicación estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que a priori estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera fuera la forma que pretenda adoptar... (Considerando 34)''.

''La posibilidad de expresarse e informar a través de los medios representa un aspecto de la libertad de expresión e información, que se complementa con otro de igual importancia que es el de recibir información o ideas. Siguiendo la Opinión Consultiva recién mencionada, la Corte Interamericana remarca las dimensiones individual y social de este derecho: ''En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas `por cualquier procedimiento', está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma

medida, un límite al derecho de expresarse libremente (Considerando 31)''.

Por otra parte, ''en su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia (Considerando 32)''.

La obligación de los servicios de comunicación de garantizar el derecho a la información se conjuga con la importancia que la legislación internacional y nacional le dan a la información relacionada con temas ambientales y de salud. En tal sentido la Constitución Nacional en su artículo 41 establece que las autoridades proveerán al derecho a la información y educación ambientales. La Ley General de Ambiente establece como uno de los objetivos de la política ambiental organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población. Complementariamente, bajo el título información ambiental, esta norma indica que las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan, y que todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada (ley 25.675 artículo 2 inc. i) y artículo 18).

El derecho a la información está reconocido también en otras normas relacionadas con la salud y el ambiente. Así por ejemplo, la ley 25.670 de Presupuestos para Gestión y Eliminación de PCBS obliga a los propietarios de aparatos que contengan PCB y a la autoridad de aplicación a brindar información pública respecto del uso y gestión de esta sustancia y sobre los riesgos que puede sufrir la población. A la autoridad de aplicación le ordena además ''Informar a los vecinos residentes en la zona afectada o en riesgo, mediante procedimientos que aseguren fehaciente y masivamente la difusión, los resultados de los informes ambientales y de los estudios epidemiológicos, como así también las medidas aplicadas y a aplicar (artículo 11 inc. f)''.

Si bien se advierte que las normas recién mencionadas están dirigidas a la provisión de información por parte de las autoridades del Estado o empresas cuya actuación pueda poner en riesgo el ambiente, es claro que uno de los objetivos que subyace al reconocimiento del derecho a la información en esta materia es el de permitir a la comunidad un conocimiento acabado de los riesgos ambientales a los que está expuesta para así poder adoptar las medidas de cuidado que considere necesarias así como para habilitarle una participación en los espacios de control y toma de decisiones.

Es en este aspecto que los servicios de comunicación audiovisual cumplen un papel fundamental que ha sido reconocido por la ley 26.522. Como mencionamos anteriormente deben satisfacer ''las necesidades de información y comunicación social de las

comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación'' (artículo 2, párr.. 3 in fine. Énfasis agregado).

Por otra parte, es necesario mencionar que hay tres objetivos específicos que la LSCA establece para los servicios de comunicación audiovisual y que se conjugan con el de garantizar las necesidades de información de la comunidad en al cual están insertos y que amparan el derecho de los denunciantes.

En primer término la ley establece como uno de los objetivos ''La promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados incorporados o que sean incorporados en el futuro a la Constitución Nacional'' (inc. a) del artículo 3).

También establece entre los objetivos la difusión de las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, entre los que podemos mencionar el derecho a la información y educación ambientales -ya comentado- previsto en el artículo 41 de la Constitución Nacional (inc. c) del artículo 3).

Por último, en el inciso g) se menciona ''El ejercicio del derecho de los habitantes al acceso a la información pública''.

Estos objetivos plantean un cambio fundamental en el modo en que se comprende la actividad que realizan los servicios de comunicación audiovisual, que no puede basarse puramente en una lógica empresarial sino que debe cubrir las necesidades de las sociedades en las cuales se asientan.

En el caso de los servicios de comunicación públicos –los que integran Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado- también la ley establece como objetivos ''Promover y desarrollar el respeto por los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y en las Declaraciones y Convenciones incorporadas a la misma'' y ''Garantizar el derecho a la información de todos los habitantes de la Nación Argentina'' (incisos a y c del artículo 121). Entre las obligaciones tendientes a cumplir esos objetivos se encuentran las de ''Considerar permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su creación y existencia'' y ''Asegurar la información y la comunicación con una adecuada cobertura de los temas de interés nacional, regional e internacional'' (artículo 122 incisos 3 y 4).

De lo hasta aquí expuesto resulta claro que la difusión de temas de interés público como los que motivan a los denunciantes se encuentra contemplada por la LSCA.

Con el objetivo de dar una rápida repuesta al reclamo, el 10 de diciembre de 2012 esta Defensora se dirigió formalmente a las autoridades de LRA22 Radio Nacional de Jujuy solicitándole información sobre la cobertura del problema que afecta a los vecinos denunciantes. El 11 del mismo mes se recibió la respuesta de parte del Director de la emisora, Luis Paternó, quien informó que el tema había sido tratado en Radio Nacional de Jujuy, tanto en el informativo como en la programación hacia algunos meses. Se acordó sobre la gravedad

del problema y la necesidad de un tratamiento que permita dar cuenta de su evolución. En conversaciones telefónicas se convino una nueva cobertura del asunto para lo cual la Defensoría realizó gestiones tendientes a contactar a los vecinos y los responsables de la Radio. Se adjuntan como anexo de la presente el libro de entrevistas de Radio Nacional de Jujuy y la transcripción de la entrevista que tuvo lugar el día 21 de diciembre de 2012 en el programa radial El Show de la Mañana conducido ese día por Daniel Reynoso.

Del mismo modo, la Defensora se comunicó con las autoridades de Radio Nacional de Buenos Aires para que consideraran tratar el problema en sus emisiones en la Ciudad de Buenos Aires, de modo de que la información trascendiera las fronteras de la provincia. La entrevista se realizó el 24 de diciembre de 2012 en el programa Mañana es Hoy, conducido esa jornada por Marcos Cittadini (se adjunta como anexo de la presente la transcripción de la entrevista).

Ambas gestiones fueron puestas en conocimiento de los denunciantes, a quienes se informó que sin perjuicio de esa intervención tendiente a lograr la visibilidad inmediata del problema, la Defensoría del Público continuaría bregando por la profundización del derecho a la comunicación.

Por lo expuesto,

RESUELVO:

1. Recomendar a los servicios de comunicación audiovisual públicos que continúen brindando espacio para el tratamiento de temas que afectan a la salud y el ambiente de los habitantes de la Provincia, en cumplimiento de los objetivos que les asigna la ley 26.522.

2. Convocar a los servicios de comunicación audiovisual públicos a la firma de un compromiso de profundización del derecho de acceso a la información y cumplimiento de los objetivos de la LSCA en la materia. Dicho acuerdo se realizaría en la sede del AFSCA en la Provincia de Jujuy.

3. Poner en conocimiento de los titulares de servicios de comunicación audiovisual de carácter privados la presente recomendación y solicitar que consideren, si no lo han hecho, la dedicación de espacio para el tratamiento de temas que afectan a la salud y el ambiente de los habitantes de la Provincia, en cumplimiento de los objetivos que les asigna la ley 26.522.

4. Invitar a los titulares de servicios de comunicación audiovisual de carácter privados a suscribir el acuerdo mencionado en el punto 2 de la presente Resolución.

5. Poner a disposición de los Servicios de Comunicación Audiovisual públicos y privados una capacitación en materia de derecho de acceso a la información sobre temas de salud y ambiente.

6. Poner la presente resolución en conocimiento de los denunciantes, de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y de las autoridades de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

7. Regístrese, comuníquese.

4

DERECHOS PERSONALÍSIMOS (ART. 3 LSCA)

Ejercicio del derecho a réplica en un programa de radio

RESOLUCIÓN N° 77/2013

Buenos Aires, 23 de agosto de 2013

VISTO la Actuación N° 38/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que de acuerdo al Artículo 19, inciso a), de la Ley N° 26.522, corresponde a la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL "Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente..."

Que esta Defensoría del Público recibió el 15 de febrero del corriente una denuncia por parte de la Sra. Aures Ruth Tresierra Alegre, en la que manifiesta que "en el espacio radial 'Algo más' de Radio Máster, FM 96.9, los días sábado hay un espacio de 3 horas donde el locutor me difama, este espacio está dirigido a la colectividad peruana" y se emite de 12:00 a 15:00 horas, con la conducción del señor Pierre Manrique.

Que la Sra. Aures Ruth Tresierra Alegre explicó en su denuncia que realiza "trabajo social y solidario ad honoren desde las instituciones a las que pertenezco y recibo la ayuda y colaboración de diferentes organizaciones del Estado. Por eso, el locutor critica mi trabajo, ya que dice que trabajar con el gobierno nacional es un error o militar por el gobierno es un crimen y debe ser condenado por la colectividad peruana".

Que la denunciante manifiesta que "es muy triste que alguien tome mi nombre en reiteradas oportunidades y me sienta vejada, atropellada, vulnerada por la violencia de género tanto psicológica como simbólica que ejerce hacia mi persona Pierre Manrique Valencia en el programa del día sábado al mediodía en la Radio Máster". Afirma que el conductor Pierre Manrique "llegó a decir que MILAC [Movimiento para la Integración Latinoamericana y Caribe], la Asociación Civil de la cual soy Presidenta, es un Partido Político y que tenemos subsidios para ofrecer; los siguientes días tenía decenas de personas queriendo anotarse a la asociación".

Que el día 12 de julio del corriente, el Sr. César Carbajal Sánchez – esposo de la Sra. Aures Ruth Tresierra Alegre - denunció los mismos hechos, manifestando que "hace aproximadamente 3 años tenemos que soportar (...) calumnias, injurias y mentiras que lanza al aire atribuyéndonos cosas y hechos imaginarios con el fin de desprestigiar y tirar por los suelos nuestro honor, reputación y hacer de nosotros seres abyectos, especialmente para la colectividad migrante". Agrega además, que "inventa situaciones, nos atribuye acciones, algunas hasta reñidas con la moral" y que "criminaliza cualquier

opinión o participación política dándole un matiz de delito ideológico e invierte varias horas de su programa según él, en denunciar cosas que está mal todo lo referente a mi persona y de mi esposa'' y que ''ese programa se ha transformado en una batería de insultos, agresiones y violencia mediática para las personas que no son de la simpatía de este señor Pierre Manrique Valencia''.

Que en consecuencia, con fecha 8 de marzo del corriente la Defensoría del Público le solicitó al DIRECTOR DE FISCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA), una copia del programa emitido el día 9 de febrero del corriente entre las 12:00 y 15:00 horas por Radio Máster, FM 96.9 mhz, de Buenos Aires.

Que considerando que el Artículo 72, inciso c), de la Ley 26.522 y su Decreto reglamentario N° 1.225 de fecha 31 de agosto de 2010 establecen que los titulares de licencias tienen la obligación de grabar las emisiones y de conservarlas durante TREINTA (30) días desde que se produjera la emisión, el día 25 de marzo del corriente se reiteró el pedido de material a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL a fin de que se lo requiera a la radio.

Que el 15 de abril del corriente, la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DEC OMUNICACIÓN AUDIOVISUAL remitió la respuesta de Radio Máster, en la cual el titular de la emisora señala que no cuentan con el material solicitado debido a que expiró el plazo de guarda de las emisiones previsto en el Artículo 72 inc. c) de la Ley 26.522 y su Decreto reglamentario N° 1.225/2010.

Que a falta de este material, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de esta Defensoría realizó un monitoreo de las emisiones del programa 'Algo más' de Radio Máster FM 96.9, correspondientes a los días 16 y 23 de febrero de este año, a fin de identificar alusiones a la denunciante en dicho programa. Del resultado del mismo, no surge referencia a la denunciante en las emisiones del programa en las fechas señaladas.

Que posteriormente, y a propuesta de la denunciante, se procedió a analizar extractos de las emisiones del programa 'Algo más' incluidas en el blog www.algomasarg.blogspot.com, correspondientes a los días 8 y 30 de octubre de 2012 y 30 de diciembre de 2012. Al analizar estos extractos, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO encontró referencias específicas a la señora Tresierra. De acuerdo con el informe de esa Dirección, la denunciante ''...suele ser invocada en relación con acciones poco transparentes sin otra fuente que el testimonio de otras personas. No hay denuncias formales respaldatorias ni agregado de información que complemente aquello que 'alguien' dice sobre otra persona: se registra una marcada ausencia de rigor periodístico, dado que no hay chequeo ni verificación de información que no sea el mero testimonio de las personas que desacreditan a Tresierra y a otros. Resulta destacable esta ausencia de chequeo de información, dado que puede derivar en el agravio a una persona bajo el supuesto de la producción de información sin más elementos que un testimonio.''

Que en razón de ello, el día 19 de junio del corriente se citó a una reunión al conductor del programa, Sr. Pierre Manrique, y al titular de Radio Máster, Sr. Ricardo Banjay. Ello en virtud de que, por un lado, la denunciante señalaba que estas informaciones son inexactas y la agravian afectando sus derechos personalísimos al honor y reputación —cuya defensa se encuentra entre los objetivos que la Ley 26.522 establece para los servicios de comunicación audiovisual en su Artículo 3° d) —, y por otro lado, atento a las consideraciones formuladas por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de la Defensoría respecto del material audicionado.

Que en la reunión, realizada el día 15 de julio de 2013 en la sede de la Defensoría, se conversó sobre el estado de la actuación y lo observado por la Defensoría en los programas disponibles en Internet. En este marco, se arribó al compromiso de que el programa radial 'Algo más' ofrezca un espacio a la denunciante para que ejerza su derecho de respuesta.

Que esta Defensoría del Público tiene como estrategia prioritaria de trabajo impulsar soluciones a través de la activa intervención del público y en dialogo con los prestadores de servicios de comunicación audiovisual. Desde esta perspectiva, la denuncia se convierte en elemento inicial para construir un mecanismo de garantía y ampliación de los derechos en juego.

Que se encuentra entre los principales objetivos de este Organismo promover la apertura de espacios de discusión a fin de que el público acceda a la información que resulte de este intercambio. La promoción de estos espacios hace a una construcción democrática de la información, donde el público pasa a tener un rol activo, incluso como productor, y no como mero consumidor de información.

Que en este caso, el derecho de rectificación o respuesta constituye el medio más idóneo para conciliar los derechos de la denunciante que se encuentran potencialmente afectados con la garantía del ejercicio de la libertad de expresión. Ello, debido a que en su dimensión social ''...permite el restablecimiento del equilibrio en la información, elemento necesario para una adecuada y veraz formación de la opinión pública indispensable, a su vez, para que pueda existir vitalmente una sociedad democrática'' (Opinión Consultiva N° 7/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión separada de Gross Espiell). En este sentido, es funcional a la democracia, ''desde que favorece la pluralidad de opiniones [...] fortalece la información veraz'' (Opinión Consultiva N° 7/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión separada de Gross Espiell).

Que este derecho está consagrado en el Artículo 14 de la CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CADH), que dispone que toda ''persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de los medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley''.

Que la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS en su Opinión Consultiva N° 7/86 sostiene que el hecho de que los Estados Partes puedan fijar las condiciones del ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, no impide su exigibilidad conforme las obligacio-

nes del derecho internacional. En consecuencia, si por cualquier circunstancia este derecho no pudiera ser ejercido, ello constituiría una violación de la CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, susceptible de generar responsabilidad internacional del Estado.

Que siguiendo este criterio, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN sostiene la operatividad del derecho a respuesta. Así en ''Ekmekdjian, Miguel Angel c. Sofovich, Gerardo y otros'' y, posteriormente, en ''Petric Domagoj, Antonio c. Diario Página/12'', donde la Corte declaró la constitucionalidad de este derecho y ratificó su operatividad, pese a la inexistencia de una ley que lo regule.

Que el titular de Radio Máster y el conductor del programa ''Algo más'' coincidieron en la necesidad de ofrecer a la denunciante un espacio para que pueda ejercer su derecho a respuesta y, en consecuencia, se comprometieron a concretarlo el día 20 de julio del corriente.

Que la denunciante concurrió al programa radial en la fecha mencionada y durante un espacio de aproximadamente CUARENTA Y UN (41) minutos —con reiteradas interrupciones y discusiones de por medio— ofreció su versión de los hechos que la involucraban y que dieron origen a la presente actuación.

Que la intervención de la denunciante, al aportar información contrastante sobre su persona y sus actividades sociales, contribuyó al ''acercamiento social a la verdad'' (Opinión Consultiva N° 7/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión separada de Gross Espiell). Ello en virtud de la doble dimensión del derecho de respuesta, que es, al mismo tiempo, mecanismo de defensa para la tutela de derechos personalísimos y de ampliación del debate en asuntos de interés general, como los que se ven involucrados en este caso.122

Que en estos términos la Corte Interamericana DE DERECHOS HUMANOS ha expresado en su Opinión Consultiva N° 7/86 que en ''su dimensión individual, el derecho de rectificación o respuesta garantiza al afectado por una información inexacta o agraviante la posibilidad de expresar sus puntos de vista y su pensamiento respecto de esa información emitida en su perjuicio. En su dimensión social, la rectificación o respuesta permite a cada uno de los integrantes de la comunidad recibir una nueva información que contradiga o discrepe con otra anterior, inexacta o agraviante'' (Opinión Consultiva N° 7/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión separada de Gross Espiell).

Que sin embargo, es preciso señalar que la irrupción de un tercero en calidad de testigo durante el programa del día 20 de julio de 2013 produjo una afectación en las condiciones de igualdad en las que debe ejercerse este derecho, en tanto el conductor del programa actualizó las circunstancias que llevaron a la denunciante a presentar este reclamo, debido a que se vio obligada a rebatir en vivo una imprevista declaración en su contra.

122 Este enfoque es propio de la tradición legal norteamericana en la cual la rectificación o respuesta representa un beneficio para el público derivado del pluralismo informativo: Así, ante la negativa de un medio a brindar un espacio gratuito para el ejercicio de rectificación, la Corte Suprema de Estados Unidos ponderó que ''es el derecho de los televidentes y de los radioescuchas, no el derecho de las emisoras, lo que es supremo. Es importante destacar aquí el derecho del público a recibir acceso apropiado a las ideas y experiencias, sociales, políticas, estéticas y morales. El propósito de la libertad de expresión es preservar un desinhibido mercado de ideas en donde a verdad terminará por prevalecer, y no apoyar el monopolio de dicho mercado, ya sea por el gobierno o por una persona privada'' (''Red Lion Broadcasting vs. FCC'', 395 U.S. 390: 1969).

Que la falta de regulación de este instituto legal actúa en detrimento del grado de satisfacción de este derecho y lo hace depender, en buena medida, de la voluntad de los trabajadores de la comunicación, cuando no se trata de su derecho, sino del derecho de las audiencias.

Que un camino posible es la autorregulación de los servicios de comunicación audiovisuales a través de códigos de ética, manuales de estilo, declaraciones de principios de periodistas y guías de materiales audiovisuales, que de una u otra manera puedan funcionar como herramientas orientativas de la actividad. Esta Defensoría del Público promueve su multiplicación, aunque ello resulte aún insuficiente.

Que por ello, la existencia de una vía extrajudicial para concretar el ejercicio del derecho de respuesta se presenta como una valiosa oportunidad para la rectificación de errores y/o el enriquecimiento de la información, en un marco de respeto a la autorregulación de la actividad de los medios de comunicación.

Que el inciso h) del Artículo 3° de la Ley 26.522 incluye como objetivo de los medios de comunicación audiovisuales su actuación en base a principios éticos y en este sentido se inscribe el cumplimiento de lo acordado a instancias de esta Defensoría del Público por parte de Radio Máster.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 19° y 20° de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Remítase a Radio Máster el Dossier Ideas y orientaciones para la elaboración de un código de ética elaborado por la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL en el cual se resumen los códigos de ética, manuales de estilo, declaraciones de principios de periodistas y guías de materiales audiovisuales que de una u otra manera orientan la actividad de los servicios de comunicación audiovisual en la región.

ARTÍCULO 2°: Convóquese a periodistas, académicos, organizaciones de la sociedad civil y legisladores a participar de un debate sobre el derecho a rectificación o respuesta, que sirva de insumo para la elaboración de un documento que refleje las discusiones en torno a la reglamentación de este instituto legal y permita promover su debate en el CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 3°: Remítase copia de la presente Resolución a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, a la denunciante y a Radio Máster.

ARTÍCULO 4°: Regístrese, difúndase en el sitio web del Organismo y, oportunamente archívese.

Utilización indebida de imágenes en la cobertura de una señal de noticias

RESOLUCIÓN N° 13/2013

Buenos Aires, 28 de marzo de 2013

VISTO, la Actuación N° 32/2013, sus Actuaciones acumuladas N° 33/2013 y N° 34/2013, todas del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO:

Que mediante el Artículo 19 de la Ley № 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que el 18 de febrero de 2013 se presentaron ante esta Defensoría las señoras Julieta ANTONELLI y María Margarita RODRÍGUEZ quienes se desempeñaría como docentes de nivel inicial y denunciaron la utilización indebida de sus imágenes en una nota periodística sobre hechos de violencia contra niños y niñas que habrían ocurrido en el jardín maternal Tribilín de San Isidro en la PROVINCIA DE BUENOS AIRES, difundida los días sábado 16 y domingo 17 de febrero de 2013 por el canal televisivo de noticias C5N. La nota periodística se refería a la eximición de prisión dictada a favor de algunas de las acusadas.

Que tal como se publicaron las imágenes de las maestras, se llevaría a entender que ellas serían las acusadas por los hechos de violencia en el jardín maternal, generándoles consecuentemente graves perjuicios.

Que esas imágenes, de acuerdo con la información brindada por las denunciantes a esta Defensoría, fueron tomadas en agosto de 2010 durante un acto de cierre de actividades de vacaciones en la Escuela Infantil N° 7, Distrito Escolar 5 de la CIUDAD DE BUENOS AIRES, no guardando relación alguna con el tema de la nota periodística en la que fueron utilizadas.

Que asimismo las secuencias muestran también los rostros de numerosos niños y niñas de la Escuela Infantil N° 7, sin resguardar su identidad modificando las imágenes mediante alguna de las técnicas televisivas utilizadas en estos casos, los métodos conocidos como ''pixelado'' o ''blureado''.

Que en palabras de la denunciante Julieta ANTONELLI, la emisión del informe le ocasionó ''serios problemas personales y laborales a raíz de la vinculación de mi imagen con este hecho de violencia'' y solicita que ''sea rectificada mi vinculación con el hecho de violencia, que se me realice un resarcimiento por los daños ocasionados''.

Que por su parte, Margarita RODRÍGUEZ asevera que la vinculación de su imagen con los hechos ocurridos en el jardín Tribilín ''no sólo afectan mi intimidad, identidad y ética

profesional sino que sobre todo afectan a muchos niños en un acto de estigmatización de la pobreza''.

Que junto con las docentes se presentó ante esta Defensoría la señora Ana María RÍOS, quien fuera secretaria gremial de la UNIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (UTE) quien denunció el uso indebido de la imagen de otra docente, Noelia Marisel GALLARDO, que se desempeña en la Escuela Infantil № 3, Distrito Escolar N° 4 del barrio de La Boca, aseverando que en los primeros informes sobre el caso de Tribilín, C5N y otros medios de comunicación que no especificó, difundieron la fotografía de Noelia GALLARDO, y de su hermana menor de edad, involucrándola con los hechos.

Que la maestra precedentemente mencionada es homónima a una de las personas acusadas en la causa ''Tribilín'' referida, pero no tiene vinculación con esos hechos ni trabajó en ningún momento en ese jardín maternal.

Que la docente Noelia Marisel GALLARDO se puso en contacto con esta Defensoría acompañando la denuncia formulada por su caso.

Que el día 19 de febrero de 2013 la Defensora del Público se entrevistó con los gerentes periodísticos del canal C5N para informarlos sobre las denuncias, solicitarles que se abstengan de continuar transmitiendo imágenes que afecten los derechos de las denunciantes y de todos quienes fueron erróneamente exhibidos como parte de la noticia en cuestión, y para propiciar los actos de rectificación que ameritaban los hechos.

Que el derecho a la libertad de expresión y a la información está reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 13 que dispone además que: ''...2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente [es decir, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión] 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 la reputación de los demás...'' (los destacados son propios).

Que en igual sentido, el artículo 14.1. dispone que ''toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley''.

Que sobre estas bases, los tribunales argentinos han dado lugar a reclamos de las audiencias cuando han visto vulnerados sus derechos en el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los servicios de comunicación audiovisual (Fallo Ekmedjian c. Sofovich, causa E.64 XXIII y Petric, Domagoj Antonio c/ diario Página 12, P. 534. XXXI).

Que en este caso se vieron afectados, además de los derechos de las docentes erróneamente involucradas en un caso judicial de gran sensibilidad social, los derechos de niños y niñas que nada tienen que ver con la situación que se informaba y que han sido vulnerados en su integridad y su dignidad.

Que la difusión de las imágenes de estos menores de edad está regulada por el artículo 22 de la ley 26.061 de Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, estableciendo que "Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen. Se prohíbe exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de la ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en contra de su voluntad y la de sus padres, representantes legales o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación de los niños, niñas y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar".

Que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (ley 26.522) en su artículo 71 dispone que: "Quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por las leyes (...) 26.061, sobre protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes..."

Que la Defensoría del Público, por su parte, escuchó y dialogó con las denunciantes y con C5N, asumiendo mediante esta intervención un rol de articulación entre ambas partes.

Que por su parte, el canal C5N dejó de emitir las imágenes objeto de reclamación.

Que en este marco, las docentes solicitaron que sus imágenes no fueran emitidas nuevamente, ni aún en el contexto de una rectificación, y participaron en la redacción de un mensaje elaborado a instancias de la Defensoría, que sería luego emitido en cámara.

Que finalmente se acordó con el Canal C5N la lectura completa de dicho mensaje durante los días sábado 23 y domingo 24 de febrero de 2013, tantas veces como había sido emitido el informe que contenía las imágenes de las docentes Julieta ANTONELLI y Margarita RODRÍGUEZ.

Que cumpliendo con lo acordado, C5N emitió durante las fechas pactadas el siguiente mensaje " El sábado 16 y domingo 17 pasados informamos sobre novedades en la causa judicial por el caso Tribilín y para ilustrarlo usamos imágenes de maestras, niños y niñas que nada tenían que ver con la información. Pedimos disculpas, porque reconocemos que las docentes Julieta ANTONELLI y María Margarita RODRÍGUEZ y los alumnos de la Escuela Infantil N° 7, Distrito Escolar N° 5, de la CIUDAD DE BUENOS AIRES, nada tienen que ver con la violencia ejercida en el jardín Tribilín, de San Isidro. También porque la utilización de estas secuencias en ese informe puede haber afectado la imagen de la educación pública. En los días previos este canal difundió además la fotografía de una maestra de la Escuela Infantil № 3 del barrio de La Boca, Noelia Marisel GALLARDO, y de su hermana menor de edad, involucrándola con los hechos. Noelia Marisel GALLARDO es homónima, es decir que tiene el mismo nombre que una de las personas involucradas en el caso Tribilín, pero no tiene vinculación con esos hechos ni trabajó nunca en dicha institución. A instancias de la Defensoría del Público, donde las maestras denunciaron lo ocurrido, reflexionamos sobre el daño causado y los derechos humanos vulnerados

con la emisión de las imágenes, por eso nos comprometemos a realizar todo a nuestro alcance para evitar que se repitan situaciones como la ocurrida''.

Que por distintos medios esta Defensoría tomó conocimiento de la satisfacción de las denunciantes por la rápida intervención del organismo y por haber tenido la posibilidad de ejercer su derecho a rectificación, sin perjuicio de diferentes reclamos que habrían formulado en otras instancias por estos hechos.

Que en el marco de estas actuaciones el canal C5N manifestó su intención de trabajar en conjunto con la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO en actividades de capacitación basadas en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y en las normas a las que expresamente dicha ley remita.

Que estas capacitaciones tendrán por objetivo promover la autorregulación en las tareas involucradas en la actividad periodística.

Que en virtud de lo expuesto, corresponde el dictado del acto administrativo pertinente.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 20° de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Téngase por concluidas las presentes actuaciones en base a lo expuesto en los considerandos de la presente.

ARTÍCULO 2°.- Establecése un espacio de trabajo conjunto con el canal C5N destinado a desarrollar actividades de capacitación basadas en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y en las normas a las que expresamente dicha ley remita.

ARTÍCULO 3°.- Póngase en conocimiento del resto de los canales de televisión la denuncia que esta Defensoría recibió sobre la utilización indebida de la imagen de la docente Noelia Maricel Gallardo, homónima de una de las personas acusadas por los hechos del jardín maternal Tribilín, a fin de que se abstengan de reproducirla en el futuro.

ARTÍCULO 4°.- Comunicar la presente resolución a las denunciantes, al canal C5N, a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA) y a autoridades de la UNIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (UTE).

ARTÍCULO 5°.- Notifíquese, difúndase mediante la página web del Organismo y oportunamente archívese.

5

INCORPORACIÓN DE HERRAMIENTAS DE ACCESIBILIDAD PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES (ART. 66 LSCA)

Creación del Observatorio Social de Accesibilidad en los Medios Audiovisuales

RESOLUCIÓN N° 33/2014

Buenos Aires, 24 de abril de 2014

VISTO las Actuaciones N° 144/2013, 193/2013, 223/2013 y 422/2013 todas del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que durante el año 2013 se han recibido en la Defensoría más de CUARENTA (40) presentaciones relativas a cuestiones de accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisual. En términos generales, en su mayoría se trata de reclamos por la falta de subtitulado en canales y señales, tanto el oculto (closed caption) como el utilizado habitualmente para la traducción de material en idioma extranjero. Algunas presentaciones piden la inclusión en televisión del intérprete de lengua de señas y otros, de la audiodescripción para personas con discapacidad visual y con discapacidad intelectual.

Que a los fines de su clasificación sistemática, estas denuncias se han encuadrado entre aquellas que se refieren al ''Incumplimiento de las Pautas de Emisión y Programación establecidas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual'', conjunto que asciende al CINCO CON TREINTA Y CUATRO POR CIENTO (5,34 %) del total de presentaciones del año 2013 y al SEIS CON SESENTA Y UN POR CIENTO (6,61 %) de lo consignado como Piso de Ciudadanía. El CUARENTA Y SIETE CON NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (47,95 %) de las denuncias y/o consultas de este conjunto están vinculadas a la accesibilidad, es decir un TRES CON DIECISIETE POR CIENTO (3,17 %) del total.

Que además de estos reclamos, en todas las Audiencias Públicas realizadas por la Defensoría del Público en las distintas regiones del país en el año 2013, el público efectuó presentaciones en las que los expositores se refirieron a la falta de recursos destinados a permitir el acceso a la información de las personas con discapacidades visuales y auditivas, en la programación que emiten los canales de televisión abierta, por cable y a través de la TELEVISIÓN DIGITAL ABIERTA (TDA): en la Ciudad de Resistencia, PROVINCIA DEL CHACO; en Salta, Ciudad Capital de la provincia homónima; en la Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES; en la Ciudad de Villa María, PROVINCIA DE CÓRDOBA; en Mendoza, Ciudad Capital de la provincia homónima; y en la última, realizada en la Ciudad de Bariloche, PROVINCIA DE RÍO NEGRO.

Que en el marco de la Audiencia Pública que esta Defensoría realizó en la Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, se recibió la propuesta de un integrante de la COALICIÓN POR UNA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA de creación de un OBSERVATORIO DE ACCESIBILIDAD A LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL en el ámbito de la Defensoría, en conjunto con la Coalición y con la participación de la sociedad civil, lo que originó la Actuación N° 223/2013.

Que en la segunda Audiencia Pública Regional llevada a cabo en la Ciudad de Salta, PROVINCIA DE SALTA, se recibió el testimonio del Señor Marcos GULLO, representante de la ASOCIACIÓN DE SORDOS DE LA PROVINCIA DE SALTA (ASORSA), quien advirtió que ''en toda ARGENTINA no hay intérpretes para la televisión'' y resaltó que muchos de ellos ''no trabajan de forma oficial o no son profesionales'', lo que caracterizó como ''un gran problema, no puede interpretar cualquiera porque tiene que estar capacitado''. También hizo hincapié en que los integrantes de la comunidad sorda se capaciten y adquieran conocimiento del lenguaje audiovisual para poder incorporarlo en las grillas de la programación local. Hubo un reclamo puntual referido a la falta de interpretación en los canales públicos. Esta presentación originó la Actuación N° 193/2013 del registro de esta Defensoría.

Que en la Audiencia Pública realizada en Villa María, PROVINCIA DE CÓRDOBA, el tema fue planteado por el Señor Néstor RODRÍGUEZ, del CONSEJO DE POLÍTICAS COMUNICACIONALES DE ENTRE RÍOS: ''Me refiero a la asistencia técnica, económica y financiera que deben tener los distintos sectores para que precisamente los medios de comunicación en nuestra y en todas las provincias argentinas puedan fijarse la sociedad en un debate que se pueda cumplir con el Artículo 66. Este es un objetivo a cumplir con las herramientas que todos los sectores deben articular''.

Que en la Audiencia convocada en la Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, la problemática fue planteada por DOS (2) participantes. El coordinador de la Delegación de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL en la Ciudad de Saladillo, el Señor Julio SALESES, destacó como ''muy productiva'' la reunión organizada por la Defensoría del Público el día previo a la Audiencia Pública con representantes de la ASOCIACIÓN DE ARTES Y SEÑAS (ADAS) en la Ciudad de Tandil. Allí se manifestó la voluntad del Organismo para ''trabajar con nosotros en la búsqueda y la formación de recursos humanos y en todo el asesoramiento que sea necesario para que uno de los slogans que marca la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que es 'más trabajo y más inclusión', se vea reflejado en la realidad''. Por su parte, el Señor Luis Ernesto CHAURA, representante de la COALICIÓN PARA UNA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA, expresó su preocupación acerca de la complejidad de explicar el proceso de la televisión digital a un sordo.

Que en el mismo sentido en la Audiencia Pública realizada en la Ciudad de Mendoza, PROVINCIA DE MENDOZA, se recibió una presentación en la que se manifestaba que el Canal 9 de Mendoza no cumplía con el Artículo 66 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en cuanto a la cantidad de programación que incluía interpretación en Lengua de Señas. Agregaba la denunciante, que la poca programación que sí lo hacía,

era emitida en horarios comprendidos entre la medianoche y la madrugada, haciéndola de ese modo inaccesible para la mayoría del público con discapacidad. Esta presentación originó la Actuación N° 720/2013.

Que asimismo en la Audiencia Pública realizada en Bariloche, PROVINCIA DE RÍO NEGRO, gran cantidad de expositores y expositoras se refirieron a este tema y plantearon los desafíos pendientes en lo que concierne a la aplicación del Artículo 66 de la Ley N° 26.522 sobre accesibilidad. Fueron reiterados los pedidos de incorporación de la lengua de señas, el subtitulado y la audio descripción. ''El acceso a la información nos hace personas libres. Libres para informarnos, para opinar sobre la información que recibimos'', destacó la Señora Cristina PAINEFIL, representante de la ASOCIACIÓN DE PADRES DE NIÑOS CON DISCAPACIDAD DE BARILOCHE.

Que otro reclamo tuvo que ver con aquellos avisos publicitarios que se leen a gran velocidad y que no son audibles para las personas con discapacidad auditiva. ''Eso tendría que estar prohibido porque es justamente un uso y abuso de la tecnología'', señaló el Señor Sebastián René VÁZQUEZ, de Bariloche.

Que Helga TICAC, de la ASOCIACIÓN CIVIL GRUPO INCA, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE, hizo hincapié en la responsabilidad que los medios de comunicación tienen en este tema ya que, según su criterio, ''tratan a la discapacidad a través de eufemismos y lo que eso provoca es la ofensa de las personas con discapacidad. No solo la ofensa, sino también el rechazo y este sentimiento de marginación y de exclusión que produce no poder llegar con los mensajes''. Explicaba TICAC: ''sería importantísimo que con el tiempo fuera cambiando la visión que sobre la discapacidad tienen las personas. Siempre ha sido un tema que no se ha tratado, y no se habla del tema porque les cuesta mucho, dicen que no se puede hablar del tema o no saben cómo hablar. Los periodistas hablan de ''capacidades diferentes'', los ''especiales'' y todo tipo de denominación. Pero la denominación que ha sido consensuada internacionalmente por la CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD es la de ''personas con discapacidad''. Primero es una persona y después viene la discapacidad, sea cual fuere: sordera, ceguera, movilidad reducida.'' Compartió información sobre ''un programa curricular en comunicación social audiovisual, que es ''Comunicar para incluir'', que pretende desarrollar, con los alumnos de Comunicación, tareas de audiovisuales y producción en diferentes soportes audiovisuales para la difusión''. En relación a ese programa, agregó que ''Hasta ahora no hemos podido ubicarlo en medios como Canal 10.''

Que la legisladora Mónica BIANCHI, una de las coautoras del Artículo 66 de la Ley N° 26.522, denunció que hacía VEINTISIETE (27) días que la TV PÚBLICA había dejado de subtitular. Y, al mismo tiempo, destacó: ''Hasta ahora para nosotros la televisión era un aparato que estaba ahí, que emitía una serie de imágenes. Ahora, con el tema del subtitulado, de la audio descripción, de los DOS (2) tipos de audio descripción y con el tema de la lengua de señas, vamos teniendo acceso a los medios''. No obstante estos avances, BIANCHI consideró necesario ''avanzar en la tecnología para que exista la au-

dio descripción para las personas con discapacidad visual y la audio descripción para las personas con discapacidad intelectual" e "implementar dentro de todos los medios el concepto de español simple para las personas con dificultades intelectuales y no esa forma rebuscada que muchos de nosotros tenemos para hablar".

Que dicha presentación originó la Actuación N° 724/2013 en la que, en primer lugar, se consultó a Canal 7, quien respondió que desde su planta de transmisión el subtitulado oculto se emitía sin problemas técnicos. Sin embargo, aclaró, debido a cuestiones técnicas de las plantas transmisoras satelitales, el subtitulado oculto sólo llega a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y su área metropolitana: "Los subtítulos ocultos son emitidos por la TV Pública, tanto en la señal analógica de aire y/o cable, como en la TV Digital Terrestre, exclusivamente dentro del-área de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y el Área Metropolitana. El resto del país nunca ha recibido el Closed Caption por estos medios, ya que en nuestra distribución satelital para las repetidoras analógicas, sistemas de cable y estaciones digitales terrestres, tanto a través de la subida que se realiza en TIBA (satélite 806), como en la que se sube desde AR-SAT (satélite AMC-6), hay para ambos casos razones técnicas en el equipamiento que poseen estas empresas que impiden que esta señal de CC pase a través de sus sistemas y consecuentemente llegar a los hogares por cable o aire. Por lo tanto, en las ciudades que son motivo del reclamo, podemos asegurar que hasta ahora nunca han recibido estos subtítulos por estos medios. Sin embargo, hemos tomado nota de esta situación y estaremos coordinando las acciones con los operadores satelitales para solucionar esta falencia y poder brindar este servicio a nivel nacional tal como lo exige la Ley de Servicios de Comunicación."

Que también en la Audiencia Pública realizada en Bariloche, Myriam DI PIETRO, integrante del FORO PATAGÓNICO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, FOPACYT PRODUCCIONES, solicitó "a la señora Defensora del Público que articule las gestiones correspondientes ante los municipios, las gobernaciones, y el Ejecutivo Nacional para que coordinadamente puedan financiar contenidos de accesibilidad en los canales locales del interior porque lamentablemente en el tiempo tendemos a desaparecer."

Que en la misma audiencia surgió también la existencia de iniciativas puestas en marcha en diversos puntos de la Patagonia para mejorar las condiciones de accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios de comunicación audiovisual y otros ámbitos de la cultura. Por ejemplo, desde la ASOCIACIÓN CIVIL GRUPO INCA y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE, HELGA TICAC se refirió a "varios programas de accesibilidad, como es el de biblioteca sonora, para los ciegos y disminuidos visuales; también capacitación y formación para la difusión de la lengua de señas; capacitación abierta a la comunidad en lengua de señas; y en cultura de la comunidad sorda, dictada por la ASOCIACIÓN DE SORDOS DE RÍO NEGRO. También tenemos cursos de Braille, e informática para ciegos."

Que en virtud del marco normativo referente a la temática expuesta la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SU PROTOCOLO FACUL-

TATIVO, aprobados mediante Resolución de la ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS del 13 de diciembre de 2006 – adoptada por Ley 26.378 resulta ser la norma supranacional sobresaliente en la temática.

Que en el preámbulo se reconoce la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente.

Que el Artículo 9 de la mencionada normativa dispone que a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público. Estas medidas se aplicarán, entre otras cosas, a los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

Que asimismo los Estados Partes también adoptarán las medidas para promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información, el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet; y promoverán el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.

Que en idéntico sentido en el Artículo 19 se reconoce el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, comprometiéndose los Estados Parte a adoptar medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia necesarios para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta.

Que también el Artículo 21 es central en la temática de discapacidad y medios de comunicación, al establecer que los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida, la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del Artículo 2 de la presente Convención, entre ellas: a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los

diferentes tipos de discapacidad; b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales; c) Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso; d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad; e) Reconocer y promover la utilización de lenguas de señas.

Que el Artículo 29 establece que ''Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a [...] Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas''.

Que por su parte, la CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD aprobada por Ley 25.280, establece como objetivos la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, y propiciar su plena integración en la sociedad.

Que para ello, los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración.

Que en el orden interno la Ley N° 22.431, sobre el SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DISCAPACITADOS, dictada por el gobierno de facto en marzo de 1981, debe ser descartada como antecedente normativo por no adecuarse a los estándares actuales de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que surgen de las Convenciones citadas anteriormente, a excepción de algunos Artículos que fueron modificados con posterioridad –ya retornada la democracia- y que no resultan aplicables a la materia, toda vez que la norma no contemplaba como una cuestión relevante a la accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios de comunicación audiovisual.

Que en la misma línea de interpretación el Artículo 29 de la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD citado más arriba, cobra nueva dimensión a la luz del reciente fallo de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en los autos

''Grupo Clarín S.A. y otros c/ PEN y otros s/ Acción meramente declarativa''. Al analizar los alcances de la libertad de expresión y el rol que debe asumir el Estado en cada caso para garantizar su efectiva vigencia, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN se avoca a desmenuzar este derecho en su faz individual y en su faz colectiva o social.

Que la primera de las facetas indicadas, constituye ''la exteriorización de la libertad de pensamiento a través de la cual se promueve la autonomía personal y el desarrollo de quien la ejerce como individuo libre'' (Considerando N° 20 del voto de los Ministros LORENZETTI y HIGHTON).

Que en su faz colectiva, ''la libertad de expresión es un instrumento necesario para garantizar la libertad de información y la formación de la opinión pública. Desde este punto de vista, la libertad de expresión se constituye en una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática como sistema de autodeterminación colectiva por el cual los individuos toman las decisiones que fijan las reglas, principios y políticas públicas que regirán el desenvolvimiento de la sociedad política'' (Considerando 21 del voto citado).

Que desde este punto de vista, la obligación de garantizar el acceso a los medios de comunicación se convierte en una responsabilidad fundamental del Estado no sólo hacia a las personas con discapacidad, sino también frente a la sociedad toda, como una vía para hacer efectiva la vigencia plena del sistema democrático.

Que -en palabras de la Corte Suprema - ''para lograr este objetivo resulta necesario garantizar el acceso igualitario de todos los grupos y personas a los medios masivos de comunicación o, más exactamente, como lo ha manifestado el tribunal interamericano en la ya citada Opinión Consultiva 5/85, ''que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios'' (Considerando 23 del voto citado).

Que contemplando los estándares repasados, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se planteó entre sus objetivos garantizar ''el derecho de acceso a la información y a los contenidos de las personas con discapacidad'' (Artículo 3° inc. n).

Que como herramienta para ello, se incluyó el Artículo 66: ''Las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, culturales y de interés general de producción nacional, deben incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtitulado oculto (closed caption), lenguaje de señas y audio descripción, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos. La reglamentación determinará las condiciones progresivas de su implementación''.

Que tal como lo dispone esta norma, el Decreto del PODER EJECUTIVO NACIONAL N° 1225 de fecha 31 de agosto de 2010 establece un régimen gradual para la puesta en marcha de las herramientas contempladas, previendo la cantidad mínima de horas de programación que deben incluir estos medios adicionales a los CIENTO OCHENTA (180) días de entrada en vigencia de la reglamentación. Estos mínimos deben incrementarse

progresivamente cada períodos sucesivos de igual extensión, hasta alcanzar al total de la programación de los servicios correspondientes.

Que de acuerdo a los parámetros de progresividad establecidos por la ley en general y por su reglamentación en particular, al día de hoy los Servicios de Comunicación Audiovisual de categorías A y B (CABA y ciudades de más de SEISCIENTOS MIL -600.000- habitantes) deberían estar transmitiendo VEINTICUATRO (24) horas diarias de subtitulado oculto, QUINCE (15) horas diarias de audiodescripción para personas con discapacidad visual, SIETE (7) horas diarias de audiodescripción para personas con discapacidad intelectual, y CINCO (5) horas de Lengua de Señas Argentina.

Que los Servicios de Comunicación Audiovisual de categoría C (ciudades de menos de SEISCIENTOS MIL -600.000- habitantes) en la actualidad deberían estar transmitiendo CATORCE (14) horas diarias de subtitulado oculto, OCHO (8) horas diarias de audiodescripción para personas con discapacidad visual, CUATRO (4) horas diarias de audiodescripción para personas con discapacidad intelectual y de Lengua de Señas Argentina.

Que los Servicios de Comunicación Audiovisual de categoría D (ciudades de menos de MIL -100.000- habitantes) en la actualidad deberían transmitir CINCO (5) horas diarias de subtitulado oculto, y CUATRO (4) horas diarias de audiodescripción para personas con discapacidad visual, de audiodescripción para personas con discapacidad intelectual, y de Lengua de Señas Argentina.

Que esta Defensoría viene desarrollando, desde su creación, acciones que tienen como fin la plena aplicación de la Ley N° 26.522 en la promoción de la accesibilidad.

Que para ello, se estableció como una de las líneas de acción prioritarias bregar por el cumplimiento de las obligaciones en cuanto al acceso en condiciones igualitarias a los Servicios de Comunicación Audiovisual de personas con discapacidad, para lo cual se ha entablado relaciones con grupos y organizaciones interesados en el tema y con los licenciatarios de canales y señales obligados por la ley.

Que a fin de dar comienzo a esta tarea, fue necesario hacer accesible el texto de la Ley que hasta el momento en que esta Defensoría entró en funciones en noviembre de 2012, no lo era. Por esa razón, se editó la Ley en Sistema Braille y en audiolibro con la invalorable colaboración de la BIBLIOTECA BRAILLE Y PARLANTE de la Ciudad de la Plata, dependiente de la DIRECCIÓN DE BIBLIOTECAS DEL INSTITUTO CULTURAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Que además se está elaborando el material audiovisual de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Lengua de Señas Argentina.

Que a partir de los relevamientos que ha efectuado esta Defensoría y de las presentaciones recibidas a las que se ha hecho referencia más arriba, se puede afirmar que un gran número de los licenciatarios, canales y señales de televisión no cumplen cabalmente con la implementación del Artículo 66 de la Ley N° 26.522, y los esfuerzos que desde el Estado y desde la sociedad civil se están haciendo para lograrla podrían potenciarse a través de una mayor articulación.

Que como una forma de contribuir a la implementación del Artículo 66 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y de relevar su efectivo cumplimiento, la Defensoría envió a todos los canales de televisión abierta del país el libro ''La accesibilidad a los medios audiovisuales: la narración en Lengua de Señas Argentina y el subtitulado para personas sordas'', de la Lic. María Gabriela D'ANGELO, editado por la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Al mismo tiempo se les consultó sobre el grado actual de implementación del Artículo 66 de la mencionada normativa

Que hasta la fecha se recibieron muy pocas respuestas. Una de ellas hizo referencia explícita a la falta de recursos para incorporar en forma inmediata los mecanismos tecnológicos necesarios para dar cumplimiento en forma cabal a lo dispuesto por el Artículo 66, y reclamó un plan de financiación.

Que como excepción a la falta de operatividad del Artículo 66 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual debe resaltarse el esfuerzo de la TV Pública y de las señales ENCUENTRO, PAKAPAKA, y DEPORTV dependientes del MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACION por hacer accesible su programación. Estas últimas han dedicado todo el año 2013 a introducir herramientas de accesibilidad en sus producciones, mientras que Canal 7 ha comenzado -el 1° de abril de 2014- a transmitir las VEINTICUATRO -24- horas de subtitulado oculto, e incluye interpretación en Lengua de Señas en toda la programación infantil e informativa.

Que es importante resaltar el hecho de que sólo recientemente, el día 31 de marzo de 2014 y por iniciativa justamente de EDUC.AR S.E. se haya realizado el 1° Encuentro de Televisión Accesible destinado a trabajadores, ingenieros en telecomunicaciones, productores de servicios de accesibilidad, organismos públicos y privados. Allí se discutieron cuestiones técnicas y se presentó la experiencia que se desarrolló en EUROPA con el apoyo de la UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES dependiente de la ONU – ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS.

Que asimismo es dable destacar que los problemas que se presentan para la efectiva implementación de los medios de comunicación visual adicionales no son los mismos en cada región del país.

Que no obstante ello, a grandes rasgos se puede decir que, en cuanto a la Lengua de Señas, las principales cuestiones relevadas hasta el momento son la falta de sistematización de la LSA – Lengua de Señas Argentina por lo cual el Estado se encuentra prácticamente ausente en su investigación y promoción, y la escasez -o inexistencia- de intérpretes de dicha Lengua en algunas localidades del país. Estas dos cuestiones se encuentran íntimamente entrelazadas, a partir de la inexistencia a nivel nacional de una institución que reúna en su seno a la investigación y perfeccionamiento de la Lengua, proveyendo el material técnico necesario para la formación de intérpretes.

Que como primera medida ante este panorama la Defensoría organizó -a través de la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN - el 1° Taller de Capacitación y Espacio de Inda-

gación y de Experimentación sobre la presencia de la Lengua de Señas en los Servicios de Comunicación Audiovisual, al que se denominó ''Cuerpos Parlantes''. El taller, del que participaron VEINTICUATRO (24) intérpretes de lengua de señas de las SEIS (6) regiones del país, se desarrolló en DOS (2) jornadas en las instalaciones del ISER – INSTITUTO SUPERIOR DE ENSEÑANZA RADIOFÓNICA, y durante el año 2014 se dará continuidad a este espacio.

Que respecto del subtitulado oculto (closed caption) y la audiodescripción (para personas con discapacidad visual y con discapacidad intelectual), la falta de implementación podría deberse a la carencia de herramientas técnicas y de personas capacitadas en la materia que permitan –sobre todo a los canales y señales con base en las provincias más alejadas de los grandes centros urbanos- acceder a la tecnología y la capacitación necesarias para la subtitulación oculta de su programación, tanto en vivo como grabada.

Que también existen cuestiones técnicas que deben resolverse en la producción, transmisión y recepción del subtitulado oculto, tal como se desprende de la Actuación N° 724/2013 a la que ya se hizo referencia más arriba.

Que las televisiones públicas han tomado nota de estas dificultades y asimetrías poniendo a la cuestión de la accesibilidad en la agenda que desarrollan a través del CONSEJO FEDERAL DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS.

Que otros Organismos del Estado también se han manifestado junto a la Defensoría en este sentido, adhiriendo al compromiso suscripto en el mes de octubre de 2013: el CONSEJO ASESOR DEL SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE (SATVD-T) - del Ministerio DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS; la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA); Canal 7 la TV PÚBLICA; la COMISIÓN NACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CONADIS); la RED NACIONAL AUDIOVISUAL UNIVERSITARIA (RENAU); el CONSEJO FEDERAL DE TELEVISIÓN PÚBLICA; y el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (COFECA) reconocieron la necesidad de profundizar las acciones para lograr la plena implementación en los servicios de comunicación públicos y privados de las herramientas de accesibilidad para personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores, y otras que puedan tener dificultades para acceder a los Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que las grandes diferencias -en cuanto a capacidad económica- entre las señales y canales de televisión pública y privada dispersos a lo largo y ancho del país, tienen incidencia en el grado en que la falta de incorporación de las herramientas de accesibilidad se manifiesta en cada lugar.

Que resulta necesario una vez más, resaltar la novedad que implica para toda la sociedad el nuevo marco normativo establecido por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y el cambio de paradigma que ello supone, de aquel de índole represiva de la vieja Ley de Radiodifusión, a uno ampliamente democrático e inclusivo en el que los medios de comunicación desarrollan una actividad de interés público que conlleva una fuerte responsabilidad social.

Que este cambio requiere de esfuerzos mancomunados para enfrentar el panorama que se presenta en la materia: de desarticulación, de asimetrías en lo económico y en lo educacional, de vertiginoso cambio tecnológico.

Que la transformación de esta realidad resulta necesaria para lograr la implementación de las herramientas de accesibilidad que prevé la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en beneficio de una parte de la población del país que actualmente se encuentra excluida de la posibilidad de acceder a los servicios de comunicación audiovisual y por ende, a información de importancia vital para el desarrollo de su vida política y social.

Que por lo expuesto esta Defensoría considera que la creación de un OBSERVATORIO SOCIAL DE ACCESIBILIDAD EN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN, con amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, que contenga además una mirada estrictamente técnica sobre los desafíos que la cuestión suscita, será la herramienta adecuada para lograr establecer un cuadro de situación a partir de la recolección de datos cualitativos y cuantitativos, para a partir de aquél, elaborar un plan de acción para la efectiva implementación de las herramientas de accesibilidad.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículos 19 y 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la Honorable Cámara de Senadores y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Téngase por concluidas las presentes actuaciones en base a los Considerandos de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2°: Créase en el ámbito de esta Defensoría del Público el OBSERVATORIO SOCIAL DE ACCESIBILIDAD A LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL a fin de establecer un cuadro de situación a partir de la recolección de datos cualitativos y cuantitativos y elaborar un plan de acción para la efectiva implementación de las herramientas de accesibilidad.

ARTÍCULO 3°: Remítase copia de la presente Resolución a los denunciantes, al Canal Encuentro, a INCAA, a TELEDIFUSORAS S.A. y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

ARTÍCULO 4°: Regístrese, difúndase en la página web del Organismo, y oportunamente archívese.

6

RECONOCIMIENTO LEGAL DE EMISORAS COMUNITARIAS (ART. 89 LSCA)

Reconocimiento legal a la radio comunitaria "La Ranchada" de Córdoba

RESOLUCION N° 123/2015

Buenos Aires, 13 de octubre de 2015

VISTO la Actuación № 59/2015 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, el Decreto N° 1225 de fecha 01 de septiembre de 2010, las Resoluciones N° 01/AFSCA/2009 y N° 03/AFSCA/2009 y N° 1478/AFSCA/2009 y N° 1502/AFSCA/2014, las versiones taquigráficas y desgrabaciones de las SEIS (6) audiencias públicas realizadas en el año 2013 y,

CONSIDERANDO,

I.- Las presentaciones de las audiencias

Mediante el Artículo N° 19 de la Ley № 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. Dentro de sus misiones y funciones se encuentra la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Asimismo, esta Defensoría tiene facultades para formular recomendaciones públicas a las autoridades con competencia en materia de radiodifusión.

En ejercicio de esas funciones y desde su creación, la Defensoría ha recibido las presentaciones del público y de diversos actores de los servicios de comunicación audiovisual referidas a las emisoras comunitarias. En especial, ha sido un tema cuyas diversas aristas se han visto representadas en las exposiciones que se formularon en las Audiencias Públicas organizadas en todas las regiones del país.

En ese contexto tramitan estas actuaciones, iniciadas por las presentaciones formuladas tanto por oyentes como por trabajadores de la Asociación Mutual Carlos MUGICA (en adelante radio comunitaria LA RANCHADA) -FM 103.9- de la ciudad de Córdoba y avaladas al día de hoy por TREINTA Y SIETE (37) firmas.

En ellas manifiestan su preocupación por ''*la falta de seguridad en la continuidad de la radio, dado que la misma hace más de VEINTICINCO (25) años no ha podido acceder a una licencia en esta ciudad, tal como así lo marca la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*''.

Nos transmiten también que ''*no solo es una radio sino una herramienta de nuestra vida cotidiana para dar a conocer nuestras problemáticas sociales*'' *y que* ''*es un instrumento de comunicación e información de villas miserias, personas privadas de la libertad, ancianos, por medio de corresponsales barriales que llegan a lugares más olvidados*''.

Concretamente, solicitan que la Defensoría ''interceda ante el AFSCA para que a la mayor

brevedad posible se le dé autorización definitiva en el marco de la nueva ley", que "cuente de una vez por todas con la licencia que garantice la continuidad" (el resaltado es propio).

II.- FM LA RANCHADA

Como informa en su sitio web, http://laranchada.com.ar/ , "desde el año 1987 la Mutual Carlos MUGICA desarrolla estrategias de intervención en forma directa en torno a la formación y el fortalecimiento de organizaciones de base de villas y barrios carenciados de la ciudad de Córdoba, favoreciendo el desarrollo comunitario desde una perspectiva socio educativa y aportando a la consolidación de la identidad de actores sociales".

En el año 1989 crea la "Radio Comunitaria LA RANCHADA" *"como un hecho cultural inédito, ya que fue la primera vez que una emisora de frecuencia modulada difundió la música popular de CÓRDOBA (Cuarteto), que es precisamente aquella que representaba e identificaba a los sectores de villas y barrios carenciados de Córdoba. Dicha identificación con el medio y la masiva apropiación que se produjo sirvieron para que estos mismos sectores utilizaran de manera casi espontánea la radio para hacer escuchar su voz, hasta ese momento totalmente ausente del discurso de los medios masivos de comunicación".*

La radio favoreció la difusión de acciones de los sectores populares de la ciudad de Córdoba ante problemáticas en diferentes áreas de intervención tales como el hábitat social, la salud, la alimentación, infancia y adolescencia, el trabajo y el desarrollo de experiencias productivas, la educación, la actividad sindical y la realidad de los grupos vulnerables, lo que produjo el fortalecimiento de numerosos procesos organizativos de los habitantes de las villas y barrios populares de Córdoba.

Entre las acciones impulsadas en forma efectiva por la Radio se destaca el hecho de que promovió una presentación judicial en contra de la Ley N° 22.285 de la dictadura cívico militar que prohibía que las cooperativas y mutuales sean propietarias de la titularidad de emisoras de FM.

Como veremos más adelante, en septiembre de 2003 la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION dictaminó que el Artículo 45 de dicha Ley de Radiodifusión era inconstitucional, con lo cual a partir de esta causa se sentó un importante precedente de impacto nacional e internacional para la normalización de numerosas radios de todo el país.

III.- Las emisoras comunitarias

El Artículo 4° de la Ley N° 26.522 define específicamente a las emisoras comunitarias como *"actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de*

medios independientes y no gubernamentales. En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida''.

La ley contiene una concepción de las *emisoras comunitarias* como un sector específico dentro de las organizaciones sin fines de lucro que contribuye claramente a la democratización de la comunicación.

La definición obedece a la necesidad de diferenciarlas de otros emprendimientos no comerciales como los que podrían tener iglesias, fundaciones privadas, sindicatos con lógicas de participación, gestión y programación distintas de las emisoras comunitarias. En efecto, los medios comunitarios desempeñan funciones que, por su especificidad, no pueden cumplir ni los medios comerciales ni los públicos.

La conceptualización reconoce como antecedente el Principio N° 03 referido a la definición y caracteristicas del documento „Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias- AMARC 2009'', en tanto señala: *''Las radios y televisoras comunitarias son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales''*.

El documento es resultado de la investigación ''Mejores prácticas sobre marcos regulatorios en radiodifusión comunitaria'', realizada en VEINTINUEVE (29) países de los CINCO (5) continentes para identificar los marcos legales y políticas públicas dirigidas a reconocer y promover la radio y TV comunitarias.

Estos Principios, tomados a partir de las mejores prácticas a nivel mundial, buscan ser un insumo fundamental para dar cumplimiento a una de las recomendaciones de la ''Declaración sobre Diversidad en la Radiodifusión'' elaborada en diciembre de 2007 por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, junto al Representante de la ORGANIZACIÓN DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación y los Relatores para la Libertad de Expresión de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) y la COMISIÓN AFRICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS (CADHP).

IV.- El rol de las emisoras comunitarias en el cambio de paradigma comunicacional

Ahora bien, la Ley N° 26.522 vino a desplazar el paradigma de la comunicación como mercancía, para reemplazarlo por la comunicación entendida como derecho humano. Por ello, evaluaremos cuál es el rol que le asigna a las emisoras comunitarias en ese cambio.

Comencemos por señalar que históricamente el sistema regido por la mercancía difundió que la organización de la sociedad reposaba en solo dos actores: la Economía (el capital,

el ánimo de lucro) y el Estado. En ese modelo el liberalismo reserva a los sectores económicos el impulso de lo que se hace y de lo que no, y deja al Estado en un rol subsidiario de garante del status quo para intervenir solamente ante las cíclicas crisis del capital.

El paradigma de la mercancía del modelo neoliberal reconoce una economía ordenada en torno al mercado como eje exclusivo de las relaciones sociales. Por ello, postula e implementa la desregulación de la economía, los ajustes monetarios y fiscales, las privatizaciones y la reestructuración del Estado, sosteniendo un privilegio de acceso a la comunicación sólo para quienes pueden pagarlo.

Para abandonar el antiguo paradigma de la mercancía fue necesario transformar la interpretación tradicional del "capital mercantil" como el único valioso y pensar a la sociedad como creadora de otros tipos de capital, como el público y el social, portadores de nuevos conceptos de valor.

Es allí donde surge la economía social, un modelo en el que la economía se inscribe dentro de una sociedad de personas con lazos sociales y no solamente de agentes económicos e históricos.

La economía social interpela a una ética vinculada a la reciprocidad. Implica experiencias de relaciones económicas que, más que reproducir el capital, lo que intentan es priorizar esos lazos sociales sobre la acumulación. Allí sí puede ejercerse el derecho a la comunicación y no ya los privilegios, dado que ese derecho debe ser garantizado para todas las personas, con independencia de la rentabilidad de las acciones a desarrollar.

En estas emisoras, el proceso de formación comunicacional es participativo y representativo de la comunidad de la que forman parte, donde sus actores articulan distintas políticas sociales en beneficio de toda su comunidad incluidas las audiencias, haciendo efectiva la doble faz del derecho a la comunicación, individual y colectiva.

Esta Defensoría entiende que en la concepción de la Ley N° 26.522 las *emisoras comunitarias* son el sujeto primordial de ese nuevo capital social que se constituye como el aporte de la sociedad civil al nuevo paradigma.

Las radios comunitarias se identifican con una serie de valores compartidos que pueden sintetizarse en que son de propiedad social, no tienen fines de lucro, cuentan con programaciones abiertas a la comunidad, garantizan la emisión de voces plurales, llevan adelante una gestión participativa y promueven la experimentación sonora y técnica.

V.- La batalla por la legalidad. El aporte de radio "LA RANCHADA"

Las *emisoras comunitarias*, partiendo de la legitimidad de sus prácticas, dieron una batalla histórica por la legalidad cuyo resultado final aún está pendiente.

En efecto, la Ley de Radiodifusión -en su lógica de promoción de la mercancía y represión de la participación social- establecía, en su Artículo 45, que sólo podían ser titulares de licencias personas individuales o sociedades comerciales. Durante muchos años

no se permitió que las organizaciones sin fines de lucro (comunitarias, religiosas, sindicales, culturales, cooperativas) pudieran ser titulares de radios o canales de televisión.

La inusual prolongación de la arbitraria prohibición del acceso a la prestación de servicios de radiodifusión, ya recuperada la democracia, llevó a diversas entidades afectadas a plantear sus reclamos en sede judicial, llegándose en algunos casos hasta la máxima instancia en el orden nacional.

El aporte de Radio „LA RANCHADA'' a esa lucha por la comunicación democrática fue sustancial. Promovió una acción a través de la Asociación Mutual ''Carlos MUGICA'', que opera la radio comunitaria, en coordinación con la CÁMARA ARGENTINA DE COOPERATIVAS, MUTUALES Y PRESTADORES COMUNITARIOS DE RADIODIFUSIÓN (CARCO) y con el FORO ARGENTINO DE RADIOS COMUNITARIAS (FARCO). En esa acción de amparo patrocinada por el Dr. Miguel Julio RODRÍGUEZ VILLAFAÑE, logró en septiembre de 2003 que *la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN declarara la inconstitucionalidad del Artículo 45 de la Ley de facto N° 22.285, en cuanto excluye a las personas jurídicas no comerciales del acceso a las licencias de radiodifusión*. (CSJN,'' Asociación Mutual Carlos Mugica c/Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional- COMFER – s/Amparo'').

La Corte sostuvo en su fallo que esa proscripción era arbitraria, al *''excluir de un modo absoluto, sin sustento en un criterio objetivo razonable, a determinadas personas jurídicas de la posibilidad de acceder a una licencia de radiodifusión, por no haberse constituido en una sociedad comercial, pues ello importa en definitiva, una irrazonable limitación al derecho a expresarse libremente y de asociarse o no hacerlo''*.

Dijo la Corte que *''si bien el incremento de la demanda informativa, la extensión de la zona de influencia del medio, la modernización de los medios materiales a utilizarse en la radiodifusión y circunstancias de naturaleza comercial, financiera y social, determinaron la organización comercial y empresarial de la radiodifusión para lograr mayor efectividad y eficiencia del servicio, ello no desplaza la posibilidad de que personas jurídicas sin fines de lucro, que contribuyen al desarrollo del bien común, puedan tener acceso a tales medios de comunicación, con sujeción a las normas reglamentarias. Ello es así, pues ni de la exégesis de la Ley N° 22.285, ni de los argumentos expuestos por el COMITÉ FEDERAL DE RADIODIFUSIÓN (COMFER) surge una razón del alto valor social que justifique bloquear un derecho constitucional y que, en definitiva, se traduce en una imposibilidad absoluta desprovista de suficiente adecuación al propósito buscado por la ley.'' (el resaltado es propio)*.

También que: *''la limitación que establecen las normas impugnadas no tiene fundamento alguno e importa una clara violación al derecho de asociación con fines útiles, pues impone cuál debe ser el espíritu que debe animar a quienes conforman tal organización colectiva, sin que se sustente en un motivo suficiente que justifique que ciertas entidades de bien público se puedan desarrollar en una actividad que es cultural por esencia''*. (CSJN,'' Asociación Mutual Carlos Mugica c/Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional- COMFER – s/Amparo'').

En especial, es de interés destacar que indicó la Corte Suprema que *"no sustenta tampoco tal distinción la circunstancia del carácter escaso de las frecuencias radioeléctricas, pues para compatibilizar esa situación con el derecho a la libre expresión y con la igualdad ante la ley, ésta ha establecido el sistema del concurso público, garantizado por un proceso igualitario para poder acceder a la titularidad de una licencia de radiodifusión, sin que sea necesario tener que excluir -ab initio- a determinadas personas jurídicas. Además, la finalidad de las sociedades mutuales es la del bien común y el de sus integrantes, por lo que la posibilidad de concursar para obtener la titularidad de una licencia constituye la mejor garantía del interés general" (el resaltado es propio)*.

La propia Corte puso de resalto *"la función esencial y trascendental que cumple la radio La Ranchada, tanto en lo que respecta a la información y comunicación popular, como en lo referente a una fuente importante de trabajo y de capacitación de corresponsales populares" (el resaltado es propio)*.

Con esos fundamentos, el máximo tribunal entendió que la imposibilidad de participar en los concursos para Radio "LA RANCHADA" *"resulta violatorio de los Artículos 14, 16, 28 y 75 inc. 23 de la Constitución Nacional y del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"*.

Como corolario del proceso de activa participación de las emisoras comunitarias por el cambio de paradigma, entre ellas la que nos ocupa en esta actuación, *la Ley N° 26.522 incorporó previsiones específicas y precisas tendientes a dotarlas de la documentación de aval a ese estado de legalidad que debe reconocerse*.

Esa legalidad es fruto de una lucha de más de VEINTICINCO (25) años para lograr que la ley reconociera una práctica participativa y estructuralmente democrática que llevó la información y la libertad de expresión a todos aquellos lugares que el mercado moldeó con sus propios intereses económicos, ideológicos y políticos.

Para esa disputa las radios se organizaron en redes. Así surgió la ASOCIACIÓN DE RADIOS COMUNITARIAS (ARCO), que luego se transformó en el FORO ARGENTINO DE RADIOS COMUNITARIAS (FARCO) y desempeñó un rol activo en la conformación de la Coalición por una Radiodifusión Democrática junto con la mencionada ASOCIACIÓN MUNDIAL DE RADIOS COMUNITARIAS (AMARC).

VI.- El espectro radioeléctrico

¿Qué es concretamente lo que se disputa, democrática y materialmente, en el reclamo de legalidad para las emisoras comunitarias?. El Derecho a la construcción de sentidos a través del uso del ESPECTRO RADIOELECTRICO, que es una porción del espectro electromagnético, un conjunto de ondas. Consecuentemente un recurso cuyo uso permite la transmisión de información.

El espectro radioeléctrico *es un recurso natural, es finito y escaso. Por ser un bien li-*

mitado, público en los términos de la ley (Artículo 7°), corresponde al Estado su titularidad, administración y asignación.

Por la misma razón, las decisiones sobre su uso son de importancia pública a lo largo del tiempo, dado que impactan sobre el desarrollo económico y social.

Así lo ha entendido la Ley N° 26.522 que encuadra las obligaciones estatales en materia de servicios de comunicación audiovisual en la llamada ''nueva cláusula del progreso'' incorporada a nuestra Constitución en la reforma de 1994 mediante el Artículo 75, inc. 19. Por lo tanto exige la implementación de políticas nacionales por medio de la asunción de un rol redistributivo activo por parte del Estado.

Por otra parte, es útil mencionar que *los espacios de frecuencias son asignados por el Estado en función de la naturaleza de los servicios a proveer y la disposición tecnológica existente al momento de su concesión*. Por eso suele aceptarse que los servicios de difusión de televisión terrestre generalmente se encuentran comprendidos en las porciones de espectro entre los CUATROSCIENTOS (400) Mhz y SETESCIENTOS (700) Mhz, y los servicios de telefonía móvil entre las porciones OCHOCIENTOS (800), NOVECIENTOS (900), MIL OCHOCIENTOS (1800) y MIL NOVECIENTOS (1900) Mhz.

Ahora bien, la disponibilidad cada vez mayor de nuevas tecnologías que requieren la utilización de más frecuencias del espectro ha aumentado la disputa histórica por su utilización y distribución.

En ese complejo panorama es necesario encuadrar la historia de las emisoras comunitarias.

VII.- La regularizacion del espectro

En sus más de DOS (2) años de labor esta Defensoría recibió innumerables peticiones para la legalización plena y definitiva del lugar de la comunicación social sin fines de lucro en el espectro radioeléctrico, en especial en el marco de las Audiencias Públicas que ha realizado en todo el país, como se informó a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL mediante notas N° 1803/2013 –Actuación N° 20646/AFSCA/2013, recibida el 09 de octubre- incorporada al Exp. DPSCA N° 24/2013 y N° 2231/2013 –Actuación N° 000147/AFSCA/2014, de fecha 30 de diciembre de 2013 incorporada al Exp. DPSCA N° 163/2013.

Así, se pusieron a disposición los informes de cada una de las audiencias y se transmitieron los problemas e inquietudes que describieron los participantes. Comprenden las conclusiones de los expedientes DPSCA N° 24/2013 -correspondiente a la Audiencia Pública Región NEA, CHACO-, N° 60/2013 -Audiencia Pública Región NOA, SALTA- y N° 73/2013 -Audiencia Pública Región BUENOS AIRES, Tandil-, N°115/2013 -Audiencia Pública Región Centro, Villa María, N° 130/2013 -Región Cuyo, MENDOZA- y N°163/2013 -Región Patagonia, San Carlos de Bariloche.

En especial, las audiencias públicas que se realizan para evaluar el adecuado funciona-

miento de los medios de radiodifusión se han constituido como ámbitos participativos de debate, reflexión y canalización de propuestas al respecto (cfr. Artículo 19, incs. a), c), d) y f) Ley N° 26.522). Las versiones taquigráficas o desgrabaciones de todas las presentaciones han sido publicadas en el sitio web de la Defensoría (cfr. http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/secciones/audiencias-publicas) y puestas en conocimiento de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

En esas audiencias se ha dicho sobre la función de estas emisoras: *"Las radios comunitarias creemos que las radios construimos ciudadanía y que estamos generando transformación social en los espacios donde estamos teniendo incidencia. Para eso las construimos. Nuestras radios no nacen buscando un lucro, incluso en muchos casos ni siquiera nacen con la idea de "me gusta hacer radio". Nacen por el sentir que la palabra y que el medio de comunicación -mucho más en el 2013 o en los 80 o 90 cuando muchas de nuestras radios nacieron-, son constructores de sentido y de poder, como lo vemos en quienes nosotros creemos que están en este momento incidiendo en los mecanismos de toma de decisiones del poder verdadero, que todavía es el económico"* (Audiencia Pública Región BUENOS AIRES, Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 28 de junio de 2013) *(el resaltado es propio)*.

Se ha destacado la importancia de los medios comunitarios en el cambio hacia un modelo comunicacional plural y diverso: *"Esto surgió también teniendo en cuenta que la realidad de las comunidades no es solamente la crónica roja, que generalmente se ve en los medios de comunicación tradicionales, sino también -como decía al principio- los sueños de la gente, los saberes de la gente, el quehacer diario de la gente. Este requerimiento es el resultado lógico -y esto veíamos también en la Mesa- del ninguneo permanente a que los actores sociales de las comunidades más pequeñas son sometidos por parte de los medios de comunicación tradicionales, desde los medios más grandes -llamados nacionales porque se editan desde Buenos Aires-, hasta los medios más pequeños, que aunque a veces estén en localidades muy pequeñas reproducen la lógica comunicacional establecida; como decía hace un rato, suelen mirar al interior sólo cuando ocurre un hecho que puede ser planteado en términos de escándalo o es considerado como noticia cuando, más que un hecho positivo, hay un hecho negativo..."* (Audiencia Pública Región NOA, Ciudad de Salta, PROVINCIA DE SALTA, 31 de mayo de 2013).

Asimismo se afirmó: *"Si hay algo que asegura la pluralidad de voces en la República Argentina es precisamente el hecho de que a lo largo y a lo ancho de nuestro territorio se levantan miles y miles de antenas, que son las que aseguran que cada vecino se puede expresar libremente en los lugares en los cuales vive, llegando a quienes les interesa llegar, los intendentes, los concejales, las organizaciones barriales, los clubes. Allí, en esos lugares, se pueden expresar libremente mientras que no lo pueden hacer en los grandes medios de comunicación. Es necesario, por eso, que ese mapa de comunicadores -que existe, que está vigente, que sabemos que cada día cumple con su función y su trabajo- sea el mapa que comience a ser tenido en cuenta para comenzar a regularizar esta situación*

que se viene sosteniendo a lo largo del tiempo'' (Audiencia Pública Región Cuyo, Ciudad de Mendoza, PROVINCIA DE MENDOZA, 20 de septiembre de 2013) *(el resaltado es propio)*.

También: *''Si hay algo que instauró la ley de medios o la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en los ámbitos comunitarios es poder tener derecho a pensar un futuro. Cuando se es legal, se puede poner el cartel grande que dice ''FM Comunitaria'' y no tener que esconderte como un quiosco clandestino detrás de una persiana de una casa. Ahora sos legal, podes pensar un futuro y podes crecer''* (Audiencia Pública Región BUENOS AIRES, Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 28 de junio de 2013) *(el resaltado es propio)*.

Sin embargo, a la hora de identificar los nuevos desafíos respecto a la temática se manifestó: *''Está más que claro que la ley otorga un marco legal a los servicios de comunicación audiovisual, radio y televisión, permitiendo la proliferación y legalización de medios alternativos sin fines de lucro. Aun así, el marco legal por sí solo no es suficiente para permitir esta democratización de la información en tanto que ciertas desigualdades preexistentes a la sanción aún existen''* (Audiencia Pública Región BUENOS AIRES, Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 28 de junio de 2013)*(el resaltado es propio)*.

Con respecto a la situación del espectro específicamente en las *zonas de conflicto* se ha mencionado: *''obviamente, estamos en un escenario de alta conflictividad, y si encima se avanza en la adjudicación de licencias a algunas radios privadas que concursaron en condiciones de desigualdad, de proscripción con nosotros* [concursos anteriores a la ley], *obviamente que eso se torna en una cuestión de una violación de nuestros derechos a legalizar nuestra posición en una frecuencia que hace más de veinticuatro años que estamos utilizando [...] estamos en una cercanía que hace que ninguna de las dos radios podamos coexistir en ese mismo espacio''* (Audiencia Pública Región Centro, Ciudad de Villa María, PROVINCIA DE CORDOBA, 30 de agosto de 2013) *(el resaltado es propio)*.

También: *''Quiero pedir algo que ya pidieron otros compañeros: certezas de plazos. Esto que nos pasó en 2008 sabemos que hoy por hoy, más allá de la vigencia de la Ley N° 26.542* [sic]*, sigue dependiendo de voluntades políticas. Confiamos en la voluntad política de la gestión actual, pero sabemos que cuando se produzca el recambio, que inevitablemente se va a producir porque la democracia es así, si no tenemos un paraguas legal que reconozca al sector comunitario y sin fines de lucro, vamos a volver a estar en ese peligro de censura y violentación de derechos. Eso es lo que nos ocurrió en 2008 y lo que le ocurrió a infinidad de radios desde el primer día de la democracia hasta que se aprobó la ley de medios en 2009, ya que era muy común que fueran decomisadas por las denuncias de los multimedios y las empresas concentradas, con la anuencia del Estado y de los jueces. Por eso reitero el pedido que también había hecho el compañero de Radio Azul de conocer cuáles son los plazos para que podamos organizarnos, pensar y clarificar cómo sigue nuestra vida como comunicadores y comunicadoras comunitarios''* (Audiencia Pública Región BUENOS AIRES, Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 28 de junio de 2013) *(el resaltado es propio)*.

Respecto de la reserva del espectro, finalmente, han señalado: *"nosotros sostenemos y nos preguntamos cómo se está pensando esto de la reserva del 33 por ciento porque reservar un 33 por ciento no es el 33 por ciento de lo que se concursa, es el 33 por ciento del total del espectro planificable, tal cual dice la ley. En este punto qué es lo que estamos pidiendo nosotros, y traemos este pedido a la Defensoría. Estamos pidiendo que si el organismo está en imposibilidades técnicas o burocráticas de armar planes técnicos a nivel nacional o federal, nuestros medios, comunitarios, alternativos y populares, sean tenidos en cuenta para los mecanismos de adjudicación directa de licencias o bien de reconocimiento de nuestra existencia de la frecuencia que ocupamos, de nuestra historia y de nuestros proyectos, y de la potencia con la que salimos al aire, haciendo un paralelo con lo que fue la resolución 753/2006 del Comfer"* (Audiencia Pública Región BUENOS AIRES, Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 28 de junio de 2013) *(el resaltado es propio)*.

En síntesis, la mayoría de las presentaciones recibidas tuvo el mismo motivo: *"Que se apliquen los planes de desinversión, que se lleve adelante el plan técnico, que se distinga el 33 por ciento para los medios sin fines de lucro, cuánto va a ir para las asociaciones sin fines de lucro, algunos sindicatos también y cuánto para las sin fines de lucro que no puedan competir con asociaciones poderosas. También que se reconozca la práctica social y solidaria de los medios comunitarios, básicamente con más derechos y menos obligaciones para poder competir, porque en última instancia hay que competir y así es el espectro"* (Audiencia Pública Región BUENOS AIRES, Ciudad de Tandil, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 28 de junio de 2013).

VIII.- El marco legal

Ahora bien, lo expresado en las audiencias no es otra cosa que el espíritu del articulado de la propia Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El Artículo 2° de la Ley N° 26.522 dispone: *"La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones. La condición de actividad de interés público importa la preservación y el desarrollo de las actividades previstas en la presente como parte de las obligaciones del Estado Nacional establecidas en el Artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional. A tal efecto, la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión…"*

Seguidamente el Artículo 3° inciso l) establece entre los objetivos de la Ley N° 26.522 lograr *"la administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos*

en su acceso por medio de las asignaciones respectivas'' (el resaltado es propio).

En esta instancia es importante recordar que el Artículo 7° de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece respecto del espectro radioeléctrico: *''La administración del espectro radioeléctrico, atento su carácter de bien público se efectuará en las condiciones fijadas por la presente ley y las normas y recomendaciones internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones u otros organismos pertinentes. Corresponde al Poder Ejecutivo Nacional, a través de la autoridad de aplicación de la presente ley, la administración, asignación, control y cuanto concierna a la gestión de los segmentos del espectro radioeléctrico destinados al servicio de radiodifusión. Los servicios de radiodifusión están sujetos a la jurisdicción federal. En caso de asignación de espectro, la misma estará limitada a garantizar las condiciones para la prestación del servicio licenciado o autorizado, sin perjuicio de lo previsto en el Artículo 6º de la presente ley'' (el resaltado es propio)*.

En ese sentido, la nota del artículo recuerda que la Relatoría de Libertad de Expresión de la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) 45 ''...*entiende que los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos. Esto precisamente es lo que establece el Principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión'' (el resaltado es propio)*.

Por su parte el Artículo 89 enuncia las reservas de frecuencias en la administración del espectro y, en su inciso f), establece una reserva específica e irrevocable del TREINTA Y TRES POR CIENTO (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas para personas de existencia ideal sin fines de lucro (que comprende todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, así como todas las áreas de cobertura).

El Artículo 97 de la Ley N° 26.522 demuestra en su inciso f) que contempla al actor comunitario como un actor específico y que es voluntad de la ley fortalecerlo, constituyendo un fondo *''para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización''*.

El Artículo 156 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, dispone, en su inciso c), que la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL deberá elaborar, en el plazo de CIENTO OCHENTA (180) días, normas técnicas para la instalación y operación de servicios de radiodifusión y la norma nacional del servicio.

IV.- Proceso de regularizacion - Implementacion de la Ley 26.522

Existen antecedentes de la medida que se recomendará como corolario de la presente resolución, previos a la sanción de la Ley N° 26.522 y que han sido dictados por el entonces organismo de aplicación en la materia. En efecto, éste reconoció a una serie de personas jurídicas sin fines de lucro como titulares de los servicios de radiodifusión sonora, por Resolución N° 753-COMFER/06.

Esto fue posible, luego de varios años de lucha de la sociedad civil, con posterioridad a la sanción de Ley N° 26.053 que, el 15 de septiembre del año 2005, eliminó la restricción legal para que las emisoras sin fines de lucro puedan acceder a gestionar servicios de radiodifusión, coronando el proceso de reclamos judiciales resuelto finalmente por la Corte Suprema a instancias de la ,, Mutual Carlos MUGICA'', ya reseñado en el acápite V.

La Resolución N° 753-COMFER/2006 concluye un proceso cuyos eslabones fueron las Resoluciones N° 1174-COMFER/03 y N° 1501-COMFER/03 (que convocó al Censo Único de Organizaciones Civiles Privadas que no sean sociedades comerciales con interés en la prestación de servicios de radiodifusión) y N° 1572-COMFER/05 (que comenzó el proceso de RECONOCIMIENTO Y ORDENAMIENTO DEL ESPECTRO RADIOELECTRICO, en el marco del Régimen de Normalización de Estaciones de Frecuencia Modulada).

Su Artículo 1° *reconoce ''a las personas jurídicas no comerciales, regularmente constituidas, como titulares de los servicios de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia, cuya operatividad fuera acreditada al tiempo de dar cumplimiento a lo estatuido por la Resolución N° 1572- COMFER/2005, consignados en el Anexo I del presente'' (el resaltado es propio)*. El Artículo 2° establece una serie de condiciones que se deben cumplir para mantener el reconocimiento; las podemos resumir en no generar interferencias perjudiciales, presentarse a los concursos de regularización definitiva cuando éstos sean convocados y mantener la operatividad.

Precisamente, la Radio Comunitaria ,,LA RANCHADA'' está incluida en los alcances de esa resolución de reconocimiento, anterior a la Ley N° 26.522, ya que figura en el Anexo referido.

Posteriormente, por Resolución N° 01-AFSCA/09 y N° 02-AFSCA/09, la autoridad de aplicación procedió a efectuar un relevamiento obligatorio de todos los servicios licenciatarios, autorizados y permisionarios de todo el ámbito de la República Argentina, donde se incluyó a las personas jurídicas sin fines de lucro en las denominadas ,,zonas de conflicto''.

Ya sancionada la Ley N° 26.522, por medio de las Resoluciones N° 698-AFSCA/12, N° 1378-AFSCA/12, N° 493-AFSCA/13, N° 323-AFSCA/14 y N° 904-AFSCA/14, se convocó a concurso público para la adjudicación de licencias de servicios de comunicación audiovisual por modulación de frecuencia en diversas localizaciones del país, contemplando la reserva de frecuencias establecida por el Artículo 89 inciso f) de la Ley N° 26.522., *exceptuando las denominadas ''zonas de conflicto'' y sus áreas de influencia.*

En ese marco, las redes representantes de emisoras comunitarias manifestaron la necesidad de que la autoridad de aplicación adopte medidas que coadyuven a regularizar a las personas jurídicas sin fines de lucro, como prestadoras de servicios de comunicación audiovisual en las zonas de conflicto.

Así, por Resolución N° 1478-AFSCA/2014 se procedió a efectuar un monitoreo de dichos servicios a fin de verificar las condiciones de operatividad, a los efectos de valerse de dicha herramienta, para la planificación de futuros llamados a concurso, donde se contemplen a los prestadores de servicios de comunicación comunitarios, que vienen propugnando por

el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, afianzando los principios de diversidad y pluralidad, consagrados en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En síntesis: *gran parte de las emisoras sin fines de lucro no han podido acceder a participar en los concursos para obtener una licencia en los términos del Artículo 32 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en las zonas de conflicto y sus áreas de influencia. Precisamente es en esas zonas en las que la concentración comunicacional es un hecho aún, dados los beneficios obtenidos por medidas cautelares*.

Entre ellas, se encuentra la radio comunitaria ,,LA RANCHADA'', pese a que cuenta con un reconocimiento de titularidad de sus derechos.

Actualmente, la Autoridad Federal de aplicación ha hecho llegar a esta Defensoría informes que es preciso mencionar en esta instancia de análisis.

Efectivamente, por nota N°00060 AFSCA/DNGAyDSA/15 nos ha remitido un informe producido por la DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN TÉCNICA que indica *''mediante Resolución 1542-AFSCA/2014 se aprobó el Proyecto ARG/14/010 ''APOYO PARA EL DISEÑO, DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL DE ESPECTRO RADIOELÉCTRICO'' suscripto entre la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y el PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO''*.

En dicho informe, la autoridad de aplicación menciona que *"Respecto de la denominada "zonas de Conflicto", siendo necesario contar con herramientas que permitan conocer el estado de utilización del espectro, para procurar una eficiente administración; una planificación estratégica y un ordenamiento que se mantenga en el tiempo, resultó imprescindible generar capacidad institucional de gestión y control del espectro, a través del diseño, desarrollo e implementación de un sistema integral (hardware y software) de control y monitoreo"*.

En tal sentido, el citado proyecto aprobado por Resolución N° 1542-AFSCA/14 será una herramienta fundamental para regularizar las denominadas zonas de conflicto.

Por ello, esta Defensoría considera que hasta tanto no se concrete la correspondiente planificación y sustanciación de los postergados llamados a concursos para las emisoras comunitarias en las denominadas ''zonas de conflicto'' y se finalice el proceso de desconcentración de los mercados monopólicos u oligopólicos, *sería conveniente instrumentar una herramienta legal y administrativa que les permita hacer efectiva la garantía de reserva de espectro al sector sin fines de lucro que prevé la Ley N° 26.522*.

La instrumentación bien podría actualizar el camino que ya han recorrido las resoluciones mencionadas.

Por otra parte, recientemente en relación a la televisión abierta, por medio de las Resoluciones N° 1273-AFSCA/13 y N° 50/AFSCA/14, se procedió a efectuar reconocimientos estatales a canales de televisión abierta que participaron en el ordenamiento convocado por la Resolución N° 03-AFSCA/09, hasta tanto se encuentre finalizada la normativa técnica nacional que permita la sustanciación de concursos públicos.

X.- La regularizacion del espectro y el nuevo paradigma comunicacional

La Defensoría ha manifestado en la presentación que efectuó ante LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, invitada como amiga del Tribunal a exponer en la Audiencia Pública realizada en el marco de autos *"Grupo Clarín S.A. y otros C/ Poder Ejecutivo Nacional y otros/ Acción meramente Declarativa- G 439. XLIX*, que: *"la racionalidad política y jurídica de la LSCA se inscribe en un paradigma propio de una sociedad mediática, en la que el ciudadano es productor y receptor de ideas, informaciones y opiniones, no de manera pasiva, y la comunicación es comprendida como un bien social al ser parte fundamental de su formación. Según ha explicado la jurisprudencia interamericana, la libertad de expresión es un derecho con dos dimensiones: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, que refiere al derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada. Hoy resulta impensable el ejercicio de buena parte de los derechos sin la mediación de los medios masivos de comunicación. Esto exige el reconocimiento de las necesidades informacionales y comunicacionales como derechos que dan sentido y concreción a la ciudadanía..."*.

Así, ha ampliado la protección a la concepción universalista del derecho a la comunicación: *"El derecho humano a la comunicación, que es la expresión universalista de la libertad de expresión se encuentra consagrado en diversos tratados internacionales, destacándose el Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). La información no es una mercancía, sino un derecho. Esta es la concepción universalista del derecho a la comunicación, que implica el reconocimiento de la titularidad universal de este derecho, indivisible del resto de los derechos humanos con los que nos conforman como personas, no sólo individualmente sino, en forma simultánea en lo social o colectivo. Los servicios de comunicación audiovisual son parte integrante e inescindible del derecho humano a la comunicación"*.

Como conclusión y en esa inteligencia, la Defensoría ha sostenido que la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece un derecho de reconocimiento, de preferencias o de discriminaciones positivas a favor de los grupos silenciados en la esfera pública. Reconoce al público como un sujeto de derecho y también la legitimidad de las organizaciones sin fines de lucro y de los pueblos originarios en el terreno de la construcción social de sentidos.*

Esto es un cambio de mirada respecto de quienes han sido tomados en cuenta únicamente como consumidores de información sin derecho a producirla, a elegirla ni a discutirla, o de quienes han sido excluidos de una actividad por no concebirla como un negocio. Asimismo, el surgimiento de la categoría jurídica de Público se relaciona con el mencionado devenir del "derecho universal a la información".

En forma concordante, cabe destacar el reciente análisis efectuado por nuestra CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN sobre la cuestión, en los Considerando 24) y 25)

del caso previamente citado resalta la importancia de las políticas públicas activas para garantizar la democracia frente a la carencia de pluralidad en la información que implican las posiciones dominantes:

''Que a diferencia de lo que sucede con la libertad de expresión en su dimensión individual donde —como se dijo— la actividad regulatoria del Estado es mínima, la faz colectiva exige una protección activa por parte del Estado, por lo que su intervención aquí se intensifica. (el resaltado es propio)

Los medios de comunicación tienen un rol relevante en la formación del discurso público, motivo por el cual el interés del Estado en la regulación resulta incuestionable. Ello es así, en tanto ''[e]n la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etc. de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático'' („Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión'', aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2000, principio 12, punto 55).

''... 25) Que en este marco, el Estado puede optar por la forma que estime adecuada para promover las oportunidades reales de expresión por parte de los ciudadanos y robustecer, así, el debate público ... „(Fallo C.S.J.N.: Grupo Clarin S.A y Otros C/ PEN y otro S/ Acción Meramente Declarativa- 29-10-2013- Voto Concurrente.pag. 36/38)''.

Ahora bien, *la asignación del TREINTA Y TRES POR CIENTO (33%) del espectro es uno de los aspectos básicos para garantizar diversidad, pluralidad y respeto por lo local, aspecto que en definitiva permite gozar plenamente del derecho a la libertad de expresión y opinión. Los medios comunitarios (diferenciados de los otros dos tipos, ''medios de gestión pública'' y ''medios de gestión privada comercial'') juegan un rol fundamental, pues por su propia lógica son los que permiten dar lugar a los sectores históricamente relegados*.

Un fenómeno prevaleciente en el actual mapa comunicacional de nuestro país (desencadenado por esa ''lógica de mercado'' que regía el sistema de medios) es la proliferación de grandes concentraciones en la propiedad: monopolios u oligopolios, que propagan una visión única de los asuntos y sesgan el debate invisibilizando además las perspectivas que no coinciden con sus propios intereses.

Desde ese sector comercial, del mercado concentrado y oligopólico, se ha reclamado que los medios comunitarios se rijan por ''las SIETE (7) P: pocas, pequeñas, de poca potencia, con permisos precarios y provisorios''.

Sin embargo, ese criterio no es admisible ni para el texto, ni para el espíritu de la ley. Una frecuencia comunitaria debe regirse por las necesidades de la comunidad. *El hecho de ser frecuencias comunitarias no puede implicar la pérdida de derechos,* tal como indicó repetidamente el entonces Relator Especial de La Organización de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank LA RUE.

XI.- Estandares internacionales que debe respetar la instrumentacion de la recomendacion

El *"INFORME ANUAL 2002, Relatoría Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos''*, en el Capítulo IV, Título E, párrafo 39, sostiene que *''las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, y cuando actúan en el marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales''(el resaltado es propio)*.

En ese orden, la ya referida ,,Declaración Conjunta sobre la Diversidad en la Radiodifusión del año 2007'', en el punto sexto del Capítulo ''Sobre la Diversidad de Tipos de Medios de Comunicación'', indica que la *''radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad'' (el resaltado es propio)*.

Por su parte, la ,,Declaración Conjunta del Décimo Aniversario: Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década'' de fecha 4 de febrero de 2010, en el punto 7 sobre ''Apoyo a emisoras públicas y comunitarias'', sostiene que las emisoras comunitarias *''pueden desempeñar un rol sumamente importante al ofrecer una programación de interés público y complementar el contenido ofrecido por las emisoras comerciales. De este modo pueden contribuir a la diversidad y responder a la necesidad de información del público. Sin embargo, (...) enfrentan obstáculos. Las cuestiones más preocupante son: [para las emisoras comunitarias] c) La falta de reconocimiento legal específico para el sector de las emisoras comunitarias sobre la base de criterios adecuados para dicho sector; d) La decisión de no reservar frecuencias suficientes para las emisoras comunitarias ni crear mecanismos adecuados de financiamiento'' (el resaltado es propio)*.

Cabe destacar que los *''ESTÁNDARES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN LIBRE E INCLUYENTE''*, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2010, en las páginas 9 y 10 contemplan que *''la regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una políti-*

ca activa de inclusión social que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación. Esto exige que los Estados (...) tengan especialmente en consideración a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso. En tal sentido, la regulación debería tener como finalidad contribuir a que todos los sectores puedan competir en igualdad de condiciones, garantizando para ello reglas especiales que permitan el acceso a grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo'' (el resaltado es propio).

Asimismo en la página 11 de dicha publicación se establece que la finalidad de asegurar mayor pluralismo y diversidad en la radiodifusión, parte necesariamente de una política antidiscriminatoria, que implica que *''los Estados deben adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación'' (el resaltado es propio)*.

Los derechos no pueden ser meramente enunciativos, sino que deben vivenciarse en prácticas concretas.

XII.- Conclusiones

En síntesis, al garantizar una mayor diversidad en el proceso comunicativo, el público materializa su derecho colectivo al acceso a la información plural y diversa, por ello resulta necesario una política activa del Estado que garantice al acceso a las emisoras sin fines de lucro, con medidas diferenciadas de tipo administrativo que permitan regularizar la situación legal específica de las emisoras comunitarias.

Si bien en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se encuentra regulada la reserva del espectro para los medios comunitarios sin fines de lucro, es importante tener en cuenta la necesidad de reconocimiento diferenciado de las emisoras comunitarias y que ese reconocimiento formal en letra de molde no basta si no se garantiza su efectivo cumplimiento. De lo contrario se podría producir una discriminación o un tratamiento desigual en los hechos.

Tal como lo resolvió la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *''si bien el incremento de la demanda informativa, la extensión de la zona de influencia del medio, la modernización de los medios materiales a utilizarse en la radiodifusión y circunstancias de naturaleza comercial, financiera y social determinaron la organización comercial y empresarial de la radiodifusión para lograr mayor efectividad y eficiencia del servicio, ello no desplaza la posibilidad de que personas jurídicas sin fines de lucro, que contribuyen al desarrollo del bien común, puedan tener acceso a tales medios de comunicación, con sujeción a las normas reglamentarias.''* (Cfr. CSJN. Asociación Mutual Carlos MUGICA c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional – COMFER) s/ amparo.)

El Artículo 160 de la Ley N° 26.522 dispone que la autoridad de aplicación tendrá facultades para convocar a quienes se encuentran operando servicios de radiodifusión

en frecuencia modulada no categorizados, que contaran con autorizaciones precarias administrativas o derechos obtenidos por vía de resoluciones judiciales, y se encontraran en conflicto operativo por utilización de isocanal o adyacente, con el objeto de encontrar soluciones que permitan la operación de tales emisoras durante el período que faltare para cumplimentar los procesos de normalización del espectro radioeléctrico, de oficio o por solicitud de alguno de los afectados. A tal efecto, podrá dictar los actos administrativos pertinentes que regulen los parámetros técnicos a utilizar durante dicho período, en conjunto con la autoridad regulatoria y la autoridad de aplicación en materia de telecomunicaciones.

En ese contexto histórico y jurídico, tramitan las presentes actuaciones iniciadas por las presentaciones formuladas tanto por oyentes como por trabajadores de la radio comunitaria "LA RANCHADA" -FM 103.9- de la ciudad de Córdoba. Concretamente, *solicitan que la Defensoría ''interceda ante el AFSCA para que a la mayor brevedad posible se le dé autorización definitiva en el marco de la nueva ley'' (el resaltado es propio)*.

Al respecto, y a fin de dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto por el Artículo 89 inc. f) de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, esta Defensoría del Público considera recomendable que se adopten las medidas que permitan dar una *solución inmediata a la emisora comunitaria ''LA RANCHADA''*, regularizando el estatus legal y la operatividad de sus servicios hasta tanto finalice el proceso de asignación del espectro tal como prevé la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El objetivo de la recomendación es permitir aplicar criterios de *buena administración del recurso escaso que representa el espectro radioeléctrico aun cuando, de acuerdo con los distintos relevamientos de emisoras antes mencionados el porcentaje de emisoras sin fines de lucro existente es sensiblemente inferior al 33 por ciento (reserva de espectro que dispone el Artículo 89 inc. f) de la Ley N° 26.522) del total de emisoras existentes.*

Asimismo, la medida debería contemplar que la emisora comunitaria mencionada se deberá ajustar a los parámetros de la Ley № 26.522 y sus reglamentaciones, por lo que se debe resolver la eventual generación de interferencias con otros servicios licenciatarios y/o autorizados.

Por otro lado, resulta recomendable disponer que la medida que por la presente se propicia solo podrá quedar sin efecto en oportunidad en que se concursen las licencias para la instalación, funcionamiento y explotación de dichos servicios, teniendo en cuenta la trascendencia del reconocimiento que esta Defensoría propicia en esta resolución, así como la estabilidad de las reservas de espectro que prevé el Artículo 89 de la ley.

También es recomendable que oportunamente se tenga presente el Principio N° 11 referido a Los Criterios de Evaluación del documento ,,Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias- AMARC 2009'', que prevé para los medios comunitarios *''que se calificarán prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la*

participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura. La capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación, aunque puede haber exigencias razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora''. Cabe destacar que precisamente para esa sustentabilidad en la Ley N° 26.522 se prevé el financiamiento estatal a través de fondos específicos.

En ese entendimiento, se propone concretamente que los criterios de evaluación de „LA RANCHADA'' en particular, y de las emisoras comunitarias en general, que se apliquen en el proceso de regularización del espectro, se centren en la evaluación del aporte al proceso de desconcentración de la propiedad de los servicios de comunicación, de la participación de la audiencia y la comunidad en la propuesta cultural, de la promoción de los derechos humanos y de las propuestas de capacitación a todos los integrantes del proyecto comunicacional.

En ese orden, se ofrece la participación de los equipos técnicos de LA DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL para coadyuvar en el proceso.

En especial, se propone que la participación institucional de „LA RANCHADA'', FM 103.9 Mhz de la Ciudad de Córdoba, en las capacitaciones de la Defensoría sean valoradas en los concursos para la asignación definitiva de licencias.

Señalan los ''ESTÁNDARES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN LIBRE E INCLUYENTE'', de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2010, en la página 27 *''se ha reconocido que los medios de comunicación comunitarios desempeñan una función esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades''*.

Es por ello, que desde la Defensoría finalmente se propicia que a la hora de evaluar las medidas de documentación de la legalización de „LA RANCHADA'', FM 103.9 Mhz de la Ciudad de Córdoba, que en esta recomendación se propicia, se meritúe la perentoriedad que conlleva.

A esos fines se propone un sistema de reconocimiento acorde con la Ley N° 26.522 que contemple las particulares circunstancias y condiciones de la emisora en su carácter de emisora comunitaria y de la situación comunicacional concentrada actual. Asimismo, deberá merituar los alcances de los derechos ya conferidos por la Resolución N° 753-COMFER/06.

La presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 19º inciso h) de la Ley № 26.522.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTICULO 1º: Recomendar a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN

AUDIOVISUAL que otorgue a la Asociación Mutual Carlos MUGICA Radio Comunitaria "LA RANCHADA", FM 103.9 Mhz de la Ciudad de Córdoba, un reconocimiento que garantice la continuidad de la explotación, regularizando así el estatus legal y la operatividad de sus servicios hasta tanto finalice el proceso de asignación del espectro tal como prevé la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Dicho reconocimiento debe consolidar la estabilidad de las reservas de espectro que prevé el Artículo 89 inciso f, de la Ley N° 26.522, por lo que solo podrá quedar sin efecto en oportunidad en que se finalicen definitivamente los concursos de las licencias para la instalación, funcionamiento y explotación de dichos servicios.

ARTÍCULO 2º: Recomendar que, en la oportuna sustanciación de los concursos correspondientes en la ciudad de Córdoba para emisoras comunitarias, se califique prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora y las audiencias, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada, el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura y la promoción de los derechos humanos y de las propuestas de capacitación a todos los integrantes del proyecto comunicacional. Asimismo, se recomienda tener presente que la capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación determinante, aunque puede haber exigencias razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora.

ARTÍCULO 3º: Poner en conocimiento de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL la presente recomendación, en los términos de lo dispuesto por el artículo 19 inciso h) de la Ley N° 26.522.

ARTÍCULO 4°: Regístrese, comuníquese, difúndase en la página web del Organismo, y oportunamente archívese.

ACCESO A CONTENIDOS INFORMATIVOS Y DEPORTIVOS DE INTERÉS RELEVANTE (ARTS. 3 Y 77 LSCA)

7

Televisación de la Copa Mundial de Clubes

RESOLUCIÓN N° 19/2015

Buenos Aires, 20 de febrero de 2015

VISTO la Actuación Nº 365/2014 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Mediante el Artículo N° 19 de la Ley Nº 26.522 fue creada esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. Dentro de sus misiones y funciones se encuentra la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

El 7 de noviembre de 2014 recibimos una presentación, realizada por un integrante de la Comisión Directiva del CLUB ATLÉTICO SAN LORENZO DE ALMAGRO, donde se reclama la transmisión gratuita por televisión abierta, de los partidos en los que participará el equipo de dicho club argentino en la disputa de la Copa Mundial de Clubes de la FIFA, a celebrarse en el REINO DE MARRUECOS, previstos para el 17 y 20 de diciembre de 2014.

El reclamo expresa que ese torneo es ''*sin duda alguna, uno de los eventos deportivos más significativos de nuestro país en el año. Es entonces que entendemos la posibilidad de acceder al mismo debe encontrarse a disposición de todos los ciudadanos*''.

La presentación manifiesta que ''*lo solicitado se encuentra en concordancia con la letra y el espíritu de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522*''.

Efectivamente, el Artículo 77 de la Ley N° 26.522 garantiza el derecho al acceso universal a través de los servicios de comunicación audiovisual a los *contenidos informativos de interés relevante*.

A tal efecto, prevé que el PODER EJECUTIVO adopte las medidas necesarias para evitar que el ejercicio de los derechos exclusivos para la retransmisión o emisión televisiva de determinados acontecimientos de interés general de cualquier naturaleza, perjudique el derecho de los ciudadanos a seguir dichos acontecimientos en directo y de manera gratuita, en todo el territorio nacional.

Para lograr tal objetivo, la ley prevé que el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL elabore 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*.

La elaboración de dicho listado requiere una ineludible audiencia pública previa, en la

que participan las partes interesadas y esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

Desde su creación, esta Defensoría ha participado en TRES (3) de estas audiencias públicas. La más ilustrativa de ellas, a los fines del análisis del evento en cuestión en estas actuaciones, se efectuó el 02 de julio de 2013.

En esa oportunidad, partiendo de la Ley N° 26.522 que establece que los medios de comunicación realizan una actividad social de interés público y tienen como misión la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, con igualdad de oportunidades para todos y todas, sostuvimos que *''desde el punto de vista de esta Defensoría, el Artículo 77 intenta privilegiar el derecho de acceder frente al derecho económico de quien detenta un determinado evento de interés público. Justamente ahí radica la diferencia; no se trata de cualquier evento sino de aquellos que son de interés público, de interés relevante, que contribuyen, en definitiva, al desarrollo sociocultural de la REPÚBLICA ARGENTINA, y por eso son de interés de la sociedad. En ese sentido, la ley devuelve al público un derecho que había sido quitado y quedado en manos del mercado''*.

En esta instancia, es oportuno destacar que a fin de hacer efectivo el derecho del público de acceder en igualdad a los eventos de interés relevante se sancionó la Resolución N° 0186 de fecha 24 de febrero de 2011 de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, en la que se estableció el procedimiento que los titulares de derechos de acontecimientos incluidos en el listado previsto por el Artículo 77 de la Ley N° 26.522 deben cumplir.

Ahora bien, algunas de las denuncias recibidas en este Organismo, durante el año 2013, alertaron sobre el incumplimiento de esta norma e indicaron que existían dificultades para implementar el procedimiento dispuesto por la referida Resolución N° 186-AFSCA/2011.

Por ella esta Defensoría del Público ofició por entonces de espacio promotor en la búsqueda de un procedimiento que se proponía satisfacer los objetivos de la ley, así como facilitar su cumplimiento con pleno respeto de los derechos del público. Con ese fin, se convocó tanto a los canales abiertos como a las señales de televisión.

Como consecuencia de este proceso participativo, la Defensoría dictó la Resolución N° 39 de fecha 29 de mayo de 2013 (Para acceder al texto, se puede ingresar a nuestra página web en http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-no-39-2013). Allí, ejerciendo las misiones y funciones previstas en el Artículo 19, inciso g), de la Ley N° 26.522, formuló *recomendaciones a la Autoridad de Aplicación* de la ley, a fin de mejorar el procedimiento y facilitar su implementación.

Finalmente, la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL dictó la Resolución N° 980 de fecha 22 de agosto de 2013 en cuyos considerandos invoca la recomendación de la Defensoría. La norma modifica los Artículos 1, 5 y 12 de la Resolución N° 186-AFSCA/2011, cambiando la reglamentación del Artículo 77 de la Ley N° 26.522.

Destaquemos que el nuevo procedimiento previsto en nuestra legislación, que -con eje en el enfoque basado en los derechos humanos- establece garantías a los derechos del público, es concordante con las recomendaciones a los Estados previstas en las Declaraciones Conjuntas de los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión. En ese sentido, la reciente DECLARACIÓN SOBRE UNIVERSALIDAD Y DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN del 6 de mayo del 2014 aconseja *''…iv.- En general, adoptar un marco legal y regulatorio que promueva los derechos de distintas personas y grupos al acceso y uso de medios y tecnologías digitales para difundir sus propios contenidos y recibir contenidos relevantes producidos por terceros''*.

Partiendo de ese marco histórico y normativo, la primera acción de la Defensoría en relación a la denuncia que motiva el presente acto administrativo, consistió en constatar que efectivamente la Copa Mundial de Clubes de la FIFA a celebrarse en el REINO DE MARRUECOS durante el año 2014 *integraba la lista de eventos de interés relevantes prevista en el Artículo 77 de la Ley N° 26.522*, conformada para el año en curso por la Resolución N° 00981 de fecha 22 de agosto de 2013 de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

En función de ello, se puso en conocimiento de dicho reclamo a la TV PÚBLICA y al AFSCA, a los efectos de dar cumplimiento al Artículo 2 de la Resolución N° 0980-AFSCA/13 que modificó el Artículo 5 de la Resolución N° 186-AFSCA/11.

También se remitió nota a FOX LATIN AMERICAN CHANNEL S.R.L., a los efectos de que informe si es titular de los derechos de emisión de este evento deportivo en la REPÚBLICA ARGENTINA, indicándole que de ser así debía ponerlo en conocimiento de AFSCA en cumplimiento de lo dispuesto por los Artículos 77 y 80 de la Ley N° 26.522, su reglamentación por el Decreto N° 1225 de fecha 31 de agosto de 2010 y la Resolución N° 00980-AFSCA/2013.

En el mismo sentido, se requirió a la FÉDÉRATION INTERNATIONALE FOOTBALL ASSOCIATION (FIFA) que ponga en nuestro conocimiento si ha comercializado en la REPÚBLICA ARGENTINA los derechos de emisión de la Copa Mundial de Clubes de la FIFA que se celebraría en el REINO DE MARRUECOS del 17 al 20 de diciembre de 2014 y, de ser así, que informe quién o quiénes es/son el/los titular/es de los derechos de emisión en la REPÚBLICA ARGENTINA y bajo qué carácter, ya sea para la emisión por televisión abierta, por servicios por vínculo físico, cable operados o satelital.

En respuesta a este requerimiento la FIFA informó a la Defensoría que ''*respecto de la emisión de ciertos juegos de la competencia de la Copa Mundial de Clubes de la FIFA 2014 en televisión abierta (…) FIFA ha sublicenciado los derechos para emitir estos partidos a DENTSU INC., quien, a su vez, ha concedido una sublicencia a TYC SPORTS de la REPÚBLICA ARGENTINA*''. Asimismo ratificó que: ''*Los acuerdos están sujetos a las Leyes aplicables y es TyC quien debe demostrar que cumple estas leyes*''.

Por otro lado, desde la Defensoría también se solicito al Programa FUTBOL PARA TODOS,

dependiente de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, informe si tenía previsto la trasmisión en conjunto con la TELEVISIÓN PÚBLICA del mencionado evento de de interés relevante, a los fines de que el público audiovisual pueda acceder de manera gratuita al evento deportivo a través de la televisión abierta.

En respuesta a ese requerimiento el Programa "FUTBOL PARA TODOS" confirmó que a través de la TELEVISIÓN PÚBLICA, sus repetidoras del país y los canales públicos de televisión abierta nucleados en el CONSEJO FEDERAL DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA, trasmitirían los partidos que dispute el CLUB SAN LORENZO DE ALMAGRO en la Copa Mundial de Clubes de la FIFA en el REINO DE MARRUECOS.

El proceso ha concluido, entonces, ya que se ha concretado la televisación gratuita del evento de interés relevante en cuestión, por medio de la TV PÚBLICA y sus repetidoras y los canales públicos provinciales y sus respectivas repetidoras, conforme lo oportunamente requerido en la presentación que ha dado origen a estas actuaciones.

Lo expuesto hasta aquí refleja la metodología implementada por la Defensoría para el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas por la ley: *ha actuado como enlace entre los diferentes actores involucrados, a los fines de garantizar el acceso universal gratuito por televisión abierta de los eventos de interés relevante*.

Ahora bien, para aportar las pautas de análisis e interpretación que enmarcan la materia y conducen la normativa internacional que el sistema de derechos humanos ha construido al respecto, es útil remitirse a CUATRO (4) principios rectores: universalidad, igualdad, diversidad y gratuidad.

El principio de universalidad, inspirador y rector del derecho al acceso a los contenidos informativos de interés relevante, "*implica para los estados tanto el deber de abstenerse de restringir indebidamente este derecho como la obligación positiva de asegurar que todas las personas y grupos de la sociedad puedan ejercer ese derecho sin discriminación en lo que respecta a obtener y recibir información, e impartir información e ideas*" (cfr. DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE UNIVERSALIDAD Y EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN-2014).

Allí mismo se establece que el principio de igualdad limita el ejercicio de los llamados "derechos exclusivos" y requiere de los estados "*combatir —lo cual incluye diseñar programas para contrarrestar— la discriminación histórica, los prejuicios y las actitudes tendenciosas [que] impiden el goce igualitario del derecho a la libertad de expresión por ciertos grupos*".

El principio de diversidad, con su naturaleza compleja, asienta la baza que debe balancear el conflicto entre el actual paradigma de derechos y el antiguo de mercancías. En efecto, la diversidad "*incluye la diversidad de medios de comunicación (tipos de medios) y de fuentes (propiedad de medios), así como la diversidad de contenido (producto de medios)*" (). Por ello, la declaración conjunta impulsada por los relatores para la libertad de expresión en 2007, en lo que respecta a diversidad de contenido, establece

que ''*se debe lograr un balance adecuado entre la protección de los derechos de autor y derechos conexos y la promoción de la libre circulación de información e ideas en la sociedad, inclusive a través de medidas que fortalezcan el dominio público*''.

Finalmente, la gratuidad para el público en el acceso a los contenidos de interés relevante, se constituye como un *principio que permite afrontar las presiones económicas, constituidas como uno de los DIEZ (10) desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década, conforme lo mencionan los relatores en su declaración conjunta del año 2010*.

Los relatores señalan que ''*existen distintas presiones comerciales que amenazan la capacidad de los medios de comunicación de difundir contenidos de interés público, que usualmente son costosos de producir. Las cuestiones más preocupantes son: a) La creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación, con posibles y preocupantes graves consecuencias para la diversidad de los contenidos. b) La fractura del mercado publicitario, y otras presiones comerciales que se traducen en la adopción de medidas de reducción de costos, como menor proporción de contenido local, entretenimiento de bajo nivel intelectual y reducción del periodismo de investigación. c) El riesgo de que los beneficios de la transición a las frecuencias digitales sean absorbidos en gran parte por los medios existentes, y de que otros usos, como las telecomunicaciones, operen en detrimento de una mayor diversidad y acceso, y de los medios de interés público*''.

Para atender a este desafío, la Ley N° 26.522 se inspiró -como señala la nota a los Artículos 77, 78, 79 y 80- en la Directiva Europea № 65/2007, así como la Ley N° 21/1997 del 3 de julio de 1997, reguladora de las Emisiones y Retransmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos del REINO DE ESPAÑA, y resoluciones de tribunales de defensa de la competencia, incluidos los antecedentes de la propia COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA de la REPÚBLICA ARGENTINA.

La nota señala que ''*la existencia de derechos exclusivos acordados entre particulares trae aparejada no sólo la exclusión de parte de la población al pleno ejercicio del derecho de acceso sino, además, una potencial restricción del mercado en cuanto impiden la concurrencia de otros actores, y por ende, restringen irrazonablemente las vías de emisión y retransmisión de este tipo de eventos*''.

Respecto de los eventos deportivos indica ''*es función del ESTADO NACIONAL articular los mecanismos para que este derecho al acceso no implique en su ejercicio una afectación del desarrollo del evento o bien una afectación patrimonial de las entidades que deben facilitar los medios para permitir estas emisiones o retransmisiones. Por lo cual, en este Capítulo, no sólo se da prevalencia al derecho a la información por sobre cualquier derecho exclusivo que pudiera ser alegado, sino que además se establecen garantías de gratuidad para determinados tipos de transmisiones*''.

Cabe tener presente en esta instancia que, como hemos sostenido con anterioridad, cuando la Defensoría se refiere a gratuidad lo hace en el sentido del ''acceso libre y sin costo para el público'' porque, como se sabe, nada es gratis. El acceso presupone en realidad que haya un

ESTADO NACIONAL presente y activo que reconozca el derecho universal, haciéndose cargo de los costos y redistribuyendo la riqueza; que es económica, pero también informativa.

El dinero no puede, ni debe, ser quien divida las aguas entre quienes acceden y quienes no pueden acceder, en el caso y a título de ejemplo, a los acontecimientos de interés relevante.

Entonces, en atención a la obligación activa impuesta a los Estados por los instrumentos internacionales, en esta instancia no puede obviarse destacar la valiosa participación de la TV PÚBLICA y del Programa FUTBOL PARA TODOS, dependiente de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, durante el año 2014, ya que desde allí se desarrollaron espacios de trabajo para lograr una mejor implementación del Artículo 77 de la referida norma.

Por otro lado, la Defensoría ha percibido nuevos desafíos a superar en procura del cumplimiento de los Artículos 77, 78, 79 y 80 de la Ley N° 26.522. Así, se perciben omisiones de la obligación, que recae sobre los titulares de derechos sobre la transmisión de acontecimiento de interés relevante, de poner en conocimiento de AFSCA los derechos, su alcance y fecha de realización, para su publicación en el sitio web del Organismo. También se detecta la falta de certeza respecto del cumplimento en debida forma de lo dispuesto en el Artículo 5 de la Resolución N° 186-AFSCA/2011 respecto de la comunicación sobre la realización de acuerdos que los afecten.

En ese sentido, mediante Resolución DPSCA N° 056 de fecha 23 de junio de 2014, este organismo recomendó a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL que *"tome los recaudos pertinentes para publicar en su sitio web el listado de eventos de interés relevante, su fecha de realización, la titularidad de los derechos exclusivos de emisión de los eventos, el alcance de los respectivos derechos y los datos de contacto de sus titulares"*. Se puede acceder al texto completo en: *www.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-56-2014*.

Esta recomendación de la Defensoría, como se señaló en la audiencia pública para la elaboración del listado de eventos de interés relevante para el año 2015, realizada el 11 de julio de 2014, se encamina a *"proteger los derechos de las audiencias no ya como usuarios y como consumidores, sino audiencias comprendidas como nuevos sujetos de derecho, porque tenemos que tener en cuenta que en la REPÚBLICA ARGENTINA aquel paradigma autoritario, mercantilista y liberal ha terminado. Tenemos un nuevo paradigma de la comunicación en la perspectiva de los derechos humanos. Comprendemos, entonces, que no hay meramente empresas, sino que nos referimos a los servicios de comunicación audiovisual. Comprendemos que estos servicios de comunicación audiovisual realizan una actividad social de interés público. Seguimos comprendiendo que tenemos la visión de promover la diversidad, la universalidad en el acceso, la universalidad también en la participación con igualdad de oportunidades para todos y todas"*.

En ese sentido, también hay que destacar la proactividad de la autoridad de aplicación, que atendiendo la recomendación de esta Defensoría ha implementado el sitio web con los recaudos referidos en la normativa, indicados en nuestra Resolución DPSCA N° 56/2014.

Atendiendo ese circuito virtuoso de trabajo conjunto, la Defensoría entiende que es oportuno finalizar la presente actuación con una recomendación a AFSCA a efectos de que realice acciones de difusión de la normativa aplicable al procedimiento de registro de eventos de interés relevante, enfatizando que el incumplimiento de las obligaciones establecidas da lugar a la aplicación de sanciones.

En especial, se recomienda mencionar en dicha difusión que -en lo que atañe a eventos deportivos- incluso federaciones internacionales, como es el caso de la propia FIFA, ha enfatizado ante esta Defensoría la necesidad de dar cumplimiento a la legislación local en la transmisión de los eventos cuyos derechos poseen en forma originaria. La legislación vigente para la transmisión no es la del lugar en que se compran los derechos, sino la del país en que se ejercen. La REPÚBLICA ARGENTINA ha sido clara en la defensa de su soberanía, que no sólo comprende al territorio, sino también a la transformación del paradigma comunicacional que en él rige.

Para concluir, tampoco puede soslayarse la mención de la importancia de la participación de la comunidad en la promoción del cumplimiento de la Ley N° 26.522. En efecto, impulsando acciones del sector público y representando intereses particulares (específicos, pero no individuales) ella ha sido clave para transformar el espacio comunitario de los asociados de un club deportivo de proyección social nacional, en un espacio para el desarrollo de la comunicación democrática de eventos de interés relevante a nivel nacional.

Partiendo de considerar que el orden social es complejo y diferenciado se reconoce la posibilidad de conflicto institucionalizado entre teoría y práctica, entre las normas y la realidad. Esto es: la tensión entre lo que es y lo que debería ser. En ese marco, la sociedad civil viene a mediar la distancia entre lo público y lo privado. Actúa como una instancia de integración social, como en este caso, promoviendo el efectivo cumplimiento de la normativa vigente.

En síntesis, estas actuaciones reafirman la importancia de la participación ciudadana y los valiosos aportes que las Audiencias están llamadas a desempeñar, transformando el paradigma y propiciando la implementación plena de la ley.

La presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 20º de la Ley № 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente № 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: Téngase por concluidas las presentes actuaciones por agotamiento de su objeto, todo ello en cumplimiento a lo previsto por el Artículo 77 de la Ley N° 26.522.

ARTÍCULO 2°: Exprésese su reconocimiento a la comunidad deportiva por las actividades de participación ciudadana que ha impulsado a fin de dar cumplimiento al Artículo 77 de la Ley N° 26.522 en lo que respecta a la defensa de los derechos de las audiencias de televisión.

ARTÍCULO 3º: Exprésese su reconocimiento a la valiosa participación de la TV PÚBLICA y del Programa FUTBOL PARA TODOS, dependiente de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, quienes desarrollaron en el curso del año 2014 espacios de trabajo para lograr una mejor implementación del Artículo 77 de la Ley N° 26.522. Lo actuado promueve el derecho de la comunidad a seguir en directo, de manera gratuita para las audiencias de todo el territorio nacional, los contenidos informativos de interés relevante.

ARTÍCULO 4°: Exprésese su reconocimiento a la proactiva observancia que la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL ha realizado de las recomendaciones que fueran formuladas por esta Defensoría en materia de eventos de interés relevante.

ARTICULO 5°: Recomiéndese a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL que realice acciones de difusión de la normativa aplicable al procedimiento de registro de eventos de interés relevante, enfatizando que el incumplimiento de las obligaciones establecidas dará lugar a la aplicación integral del procedimiento previsto en los Artículos 1, 5 y 12 de la Resolución N° 186 de fecha 24 de febrero de 2011 de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. En especial, se sugiere mencionar en dicha difusión que la propia FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION (FIFA) -que posee derechos en forma originaria-, ha enfatizado ante esta Defensoría la necesidad de dar cumplimiento a la legislación local en la transmisión de los eventos.

ARTÍCULO 6º: Recomiéndese a quienes adquieran derechos comprendidos en el listado de eventos de interés relevante hacer, realizar y/o contemplar las previsiones necesarias para dar pleno cumplimiento a los Artículos 77, 78, 79 y 80 de la Ley N° 26.522, teniendo en cuenta el derecho de las audiencias a acceder de manera 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.

ARTÍCULO 7°: Notifíquese la presente Resolución al denunciante, al CLUB ATLÉTICO SAN LORENZO DE ALMAGRO, a la FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION (FIFA), a la ASOCIACIÓN DE FÚTBOL ARGENTINO (AFA), a la TV PÚBLICA, al programa FÚTBOL PARA TODOS, dependiente de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (COFECA) y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA).

ARTÍCULO 8º: Regístrese, notifíquese, difúndase en la página web del Organismo, y oportunamente, archívese.

Inclusión de temas de interés de poblaciones rurales y campesinas en los medios públicos

RESOLUCIÓN N° 41/2013

Buenos Aires, 3 de junio de 2013

VISTO la Actuación N° 155/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 inciso a) de la Ley N° 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de convocar a audiencias públicas en diferentes regiones del país a efecto de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión y participar en aquellas previstas por la presente o convocadas por las autoridades en la materia.

Que el día 26 de abril de 2013, en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 19 inc. f) de la Ley 26.522, se llevó a cabo la Audiencia Pública realizada por esta Defensoría del Público en la ciudad de Resistencia, Provincia de CHACO, abarcando las provincias de CHACO, FORMOSA, MISIONES Y CORRIENTES.

Que en la Audiencia Pública mencionada se presentaron diversas personas y organizaciones que demandaron el cumplimiento por parte de los servicios de comunicación audiovisual de sus objetivos primordiales establecidos en la Ley 26.522.

Que el Artículo 2 de la mencionada norma establece que "El objetivo primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación" (énfasis agregado).

Que vinculada con este objetivo específico se recibió la presentación de la señora María Angélica KESS, miembro de la CORRIENTE AGRARIA NACIONAL Y POPULAR (C.A.N.Po), quien denunció la falta de inclusión en los servicios de comunicación audiovisual instalados en la provincia de CHACO de los problemas que afectan a los productores rurales.

Que la cuestión traída a nuestro conocimiento por la organización social C.A.N.Po reviste gran interés puesto que pone de manifiesto la posible vulneración de uno de los derechos fundamentales tutelados por la CONSTITUCIÓN NACIONAL, los tratados de derechos humanos a ella incorporados y la propia Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Se trata del derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información.

Que la producción agropecuaria es una actividad importante en la conformación económica de la provincia y la región. Los productores agropecuarios minifundistas o campesinos, que comparten el espacio físico con grupos indígenas, representan un porcentaje importante de la población. Los problemas que afectan a estos grupos sociales son múltiples y su origen puede encontrarse principalmente en el bajo acceso a la tierra, su concentración, la irregularidad en los títulos, la ocupación de tierras fiscales y privadas.

Que a pesar de ser grupos sociales mayoritarios sus problemas habitualmente no encuentran cause en los servicios de comunicación audiovisual instalados en la provincia, de conformidad con lo denunciado por la organización C.A.N.Po. Por este motivo solicitan la intervención de esta Defensoría del Público.

Que textualmente, la denunciante manifestó: ''Con esta presentación a la señora defensora, intentamos que se escuchen algunas de las voces y realidades de un sector fundamental de la ruralidad, que es la cultura campesina y algunos grupos aborígenes con los que trabajamos. Planteamos que hay una serie de datos que debemos tener en cuenta y que, a su vez, podrían proponerlos como ejes temáticos que necesitamos analizar y debatir públicamente. Concretamente, en el N.E.A., desde 1988 a 2002, en cuatro años, perdimos a 85.000 personas de la ruralidad que fueron a vivir a las áreas urbanas, en condiciones de marginalidad en general. En cuanto a las unidades productivas, concretamente en la provincia del Chaco, hemos perdido más de 4.000; esto significa el 21 por ciento de las explotaciones que había en la provincia. También en este período se evidenciaron cambios muy marcados en lo que es la estructura parcelaria, la estructura de la tenencia de la tierra; lamentablemente, esto fue hacia la concentración de la tierra. El 10 por ciento de las propiedades de menos de 200 hectáreas desaparecieron y pasaron a manos de productores de más de 200 hectáreas. Otro tema que nos interesa plantear y sobre el que vamos a solicitar la colaboración para que aparezca en los medios es la producción de semillas: 10 empresas semilleras en el mundo controlan la mitad de la venta de semillas para comer y para vestirnos. El control corporativo y la propiedad privada de las semillas –y la cuestión de la soberanía alimentaria de nuestros pueblos- tiene implicaciones de muy largo alcance y mucha importancia. Mientras el control de las semillas y de la investigación se encuentre en tan pocas manos, el suministro de alimentos se volverá cada vez más vulnerable y cada vez más dependiente de los caprichos de quienes manejan el mercado. Estas concentraciones se suman a la de los medios, que es lo que hoy estamos planteando y que otros expositores ya lo dijeron muy claramente. Ahora, como cosa positiva, vemos que está empezando a cambiar. Por ejemplo, con respecto a la tierra: a fines de 2010 se sancionó la Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras Rurales, conocida como Ley de Tierras, que pone límites a la extranjerización de tierras argentinas; muy poco difundida por los medios masivos de comunicación. Concretamente, hablando en nombre de la Corriente Agraria con ''n'', solicitamos a la Defensoría el acompañamiento efectivo para que se incluyan contenidos referidos a la democratización del acceso a la tierra de todos y cada uno de los agricultores familiares, para proteger

los recursos genéticos y lograr la soberanía genética; para que ésta resguarde a los campesinos y pueblos originarios que, a lo largo de la historia, domesticaron y mejoraron las semillas y los animales –a los que utilizaban para vivir, trabajar, vestirse y para toda la sociedad—. Por nuestra parte, nos comprometemos a seguir trabajando para democratizar el uso de la palabra escrita y hablada. Como para terminar y agradecerles este privilegio, les dejo la siguiente frase: La cultura de la ruralidad como construcción histórica no está presente en los medios de comunicación masiva, no se difunden los modelos productivos del gran Chaco americano, estando sólo presentes los modelos corporativos, concentradores de tierra y capital, agroexportadores, contaminadores del ambiente, depredadores de los recursos naturales y expulsores de campesinos y pobladores originarios. Gracias''.

Que el problema planteado por la Organización C.A.N.Po merece ser abordado desde distintas aristas. Por un lado evidencia la falta de garantía del derecho a la libertad de expresión y el de acceso a la información. Por otra parte, expone la necesidad de respeto y valoración de la diversidad cultural.

Que el derecho cuya garantía reclaman los denunciantes es el de recibir, difundir y buscar información de interés de la comunidad. Este derecho se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y en la Convención sobre los Derechos del Niño, todos incorporados a la CONSTITUCIÓN NACIONAL a través del Artículo 75 inciso 22.

Que la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce este derecho en su Artículo 19 que dice que ''Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión''. El Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce que ''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…''. Una redacción similar de este derecho se encuentra en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Convención sobre los Derechos del Niño también recepta el derecho a la información con similar contenido en su Artículo 13.

Que la interpretación de las normas que receptan el derecho a la libertad de expresión y a la información dan clara cuenta de que ampara tanto a quienes cuentan con los medios para difundir información, ideas u opiniones como a quienes pretenden hacer escuchar las propias.

Que al respecto la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, en su Opinión Consultiva № 5/85 remarcó que se ''...requiere que los medios de comunicación estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación o, más exactamente, que no haya indivi-

duos o grupos que a priori estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera fuera la forma que pretenda adoptar..." (CorteIDH, OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, "La coligiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la CADH), solicitada por el gobierno de Costa Rica. Considerando 34).

Que la posibilidad de expresarse e informar a través de los medios representa un aspecto de la libertad de expresión e información, que se complementa con otro de igual importancia que es el de recibir información o ideas. Siguiendo la Opinión Consultiva mencionada, la Corte Interamericana remarca las dimensiones individual y social de este derecho: "En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas 'por cualquier procedimiento', está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente..." (Considerando 31) En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia (Considerando 32)."

Que como vemos, la posibilidad de brindar, difundir y recibir información a través de los servicios de comunicación tiene vital importancia para las sociedades y los pueblos. La inclusión de los temas de interés de diferentes grupos y comunidades en la agenda informativa de los canales y señales contribuye a la inclusión social, al desarrollo sociocultural, y ayuda a garantizar el pluralismo, la diversidad y la participación en la vida pública.

Que la falta de acceso a la información (tanto en el sentido de brindar como de difundir) excluye a las personas y grupos de la posibilidad de influir en las decisiones públicas que pueden afectar profundamente sus vidas cotidianas. En este sentido el derecho a la información se vincula con el derecho de participación en los asuntos de interés.

Que en su informe del año 2000, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se refirió al efecto que produce la discriminación de ciertos sectores de la población en el fortalecimiento de las democracias: "La falta de participación equitativa impide el desarrollo amplio

de sociedades democráticas y pluralistas, exacerbando la intolerancia y la discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones (...) [E]s precisamente a través de una participación activa y pacífica de toda la sociedad en las instituciones democráticas del Estado en donde el ejercicio de la libertad de expresión se manifiesta plenamente permitiendo mejorar la condición de los sectores marginados.'' (CIDH, Informe Anual, año 2000, Volumen III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pag. 19).

Que la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS reconoce el derecho a la no discriminación como un pilar básico del sistema democrático. Tal como recuerda la Relatoría, la Carta de la OEA consagra ''La igualdad de oportunidades, la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo''. En este instrumento se considera que ésos son objetivos básicos del desarrollo integral. La Carta propicia ''la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del sistema democrático'' (Artículos 33 y 34).

Que en segundo término, la restricción al acceso a la información, expuesta por C.A.N.Po puede encuadrarse también en una afectación a la diversidad cultural. La CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES establece entre los Principios Rectores (Artículo 2) el Principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, que en su parte pertinente establece: ''solo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales...''. (Unesco, año 2005) La propia Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual refiere en la nota del Artículo 2 a la CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES.

Que respecto a cómo el derecho a recibir y difundir información aludido por los presentantes se encuentra comprendido en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) y si en tal sentido atañe tanto a los servicios de propiedad pública como a los privados se destacan las siguientes consideraciones:

Que el Artículo 2 de la LSCA dispone que los servicios de comunicación audiovisual realizan ''una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones.''

Que el mismo Artículo dice que ''la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el de-

recho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión. El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación".

Que sin dudas la situación expuesta por C.A.N.Po se encuadra entre aquellas que la LSCA tiende a revertir con su espíritu democratizador. Es claro que el derecho a la información constituye una parte sustancial del mandato que los servicios de comunicación audiovisual están llamados a cumplir en nuestra sociedad democrática. Los servicios de comunicación audiovisual tienen entonces que garantizar las necesidades de información presentes en las comunidades donde están instalados y de este modo contribuir a que ninguna persona o grupo quede excluido del derecho a la comunicación.

Que hay dos objetivos específicos que la LSCA establece para los servicios de comunicación audiovisual y que se conjugan con el de garantizar las necesidades de información de la comunidad, amparando el derecho de los denunciantes.

Que en primer término la ley establece como uno de los objetivos "[L]a promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS y demás tratados incorporados o que sean incorporados en el futuro a la CONSTITUCIÓN NACIONAL" (inc. a) del Artículo 3).

Que en segundo lugar, en el inciso g) se menciona "[E]l ejercicio del derecho de los habitantes al acceso a la información pública".

Que estos objetivos plantean un cambio fundamental en el modo en que se comprende la actividad que realizan los servicios de comunicación audiovisual, que no puede basarse puramente en una lógica empresarial sino que debe cubrir las necesidades de las sociedades en las cuales se insertan, en tanto la información no es una mercancía sino un derecho.

Que en el caso de los servicios de comunicación públicos –los que integran RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO- también la ley establece como objetivos "[P]romover y desarrollar el respeto por los derechos humanos consagrados en la CONSTITUCIÓN NACIONAL y en las Declaraciones y Convenciones incorporadas a la misma" y "[G]arantizar el derecho a la información de todos los habitantes de la Nación Argentina" (incisos a y c del Artículo 121). Entre las obligaciones tendientes a cumplir esos objetivos se encuentran las de "[C]onsiderar permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su creación y existencia" y "[A]segurar la información y la comunicación con una adecuada cobertura de los temas de interés nacional, regional e internacional" (Artículo 122 incisos 3 y 4).

Que de lo hasta aquí expuesto resulta claro que la difusión de temas de interés público como los que motivan a los denunciantes se encuentra contemplada por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículos 19 y 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE". CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE

ARTÍCULO 1º: Realizase un monitoreo sobre la inclusión de los temas de interés de los campesinos y habitantes de zonas rurales de la región N.E.A. en los servicios de comunicación audiovisual locales, regionales y nacionales que emitan en la región.

ARTÍCULO 2º: Incorpórase tal monitoreo entre los objetivos y actividades de los convenios de colaboración firmados o a firmarse con las carreras de ciencias de la comunicación o periodismo de las provincias de CHACO, FORMOSA, CORRIENTES Y MISIONES.

ARTÍCULO 3º: Póngase la iniciativa en conocimiento de los servicios de comunicación pública locales, regionales o nacionales que emitan en las provincias de la región.

ARTÍCULO 4º: Solicítase a la radio y televisión pública que, de no haberlo hecho, incorporen a su agenda de trabajo las problemáticas de interés de los campesinos y habitantes de zonas rurales.

ARTÍCULO 5º: Comunícase la presente a la CORRIENTE AGRARIA NACIONAL Y POPULAR (C.A.N.Po).

ARTÍCULO 6°: Regístrese, difúndase en la página web del Organismo, y oportunamente archívese.

Denominación del Parque Mary Terán de Weiss

RESOLUCIÓN N° 6/2013

Buenos Aires, 6 de febrero de 2013

VISTO la Actuación № 11/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO:

Que mediante el Artículo N° 19 de la Ley № 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

Que en fecha 23 de enero de 2013, se recibió la presentación del señor Antonio MANCUSO en la que requería que esta Defensoría del Público promueva y aconseje a los medios de comunicación y sus trabajadores, la correcta denominación del Estadio Multipropósito Mary TERÁN DE WEISS situado en el Parque Polideportivo Presidente Julio A. Roca, conocido como ''Parque Roca''.

Que la Ley N° 2.502 sancionada el 8 de noviembre de 2007 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (promulgación Decreto № 1.792/007 del 3 de diciembre de 2007) establece: ''Artículo 1°.- Denomínase 'Mary TERÁN DE WEISS' al estadio del Parque Roca''.

Que el INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI) en el Dictamen N° 230/11, concluye sugerir ''al Sr. Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se refiera al Estadio Multipropósito por su nombre 'Mary TERÁN DE WEISS' e inste a la difusión y al reconocimiento de la trayectoria e historia de la Sra. Mary TERÁN DE WEISS''.

Que interesa a esta Defensoría del Público propiciar la difusión y homenajear la trayectoria de Mary TERÁN DE WEISS (1918-1984), mujer deportista y militante política perseguida e instar a quienes desempeñan tareas en servicios de comunicación audiovisual a denominar correctamente al estadio que lleva su nombre.

Que esta Defensoría del Público pretende también contribuir a visibilizar trayectorias de vida y compromiso que, como la de Mary TERÁN DE WEISS, han sido deliberadamente desdeñadas.

Que Mary TERÁN DE WEISS nació en Rosario en 1918. Su padre trabajaba en el *buffet* del club Rowing de esa ciudad y ello le permitió comenzar a practicar tenis a la edad de siete años. Su carrera deportiva fue extraordinaria. Fue campeona argentina de tenis en 1941, 1944, 1946, 1947 y 1948, y triple medallista (dos doradas y una de bronce) en los Primeros Juegos Panamericanos realizados en Buenos Aires en 1951. Ganó varios torneos internacionales y llegó a ubicarse entre las primeras diez del mundo.

Estos éxitos fueron tan evidentes como su vocación social y su compromiso político con el peronismo. Se integró a la Fundación Eva PERÓN y desde este espacio lanzó planes para extender entre los niños la práctica del tenis, limitada por entonces a un sector minoritario de la sociedad.

A partir del golpe de Estado de 1955 fue incluida en las medidas de persecución y proscripción que instauró la dictadura. Sus bienes fueron incautados y la Asociación Argentina de Tenis pidió a la Federación Internacional que le prohibiera participar en competencias oficiales, solicitud que fue rechazada por la Federación. Mary TERÁN DE

WEISS siguió así participando de compromisos internacionales y concitando atención en el circuito tenístico por sus muy elogiadas virtudes deportivas, pero sufría hostilidad y persecución en la ARGENTINA por lo que decidió exiliarse en ESPAÑA.

Regresó al país en 1959 pero siguió siendo víctima de discriminación. Sólo el club River Plate aceptó que la deportista jugara en su representación, no obstante tuvo serias dificultades para competir localmente ya que las rivales no se presentaban a los partidos que debían jugar con ella.

El regreso del peronismo al poder en 1973 no fue suficiente para torcer el destino, porque ya estaba ''derrotada por tanta indiferencia e ingratitud'' como escribió José Luis PONSICO en la revista *Peronistas*.

Tal vez su propia historia la llevó a encabezar en 1980 una campaña de apoyo a Guillermo VILAS. La gran popularización que vivió el tenis en ARGENTINA de la mano de VILAS desató en el país no pocas tensiones, ya que la postura ultraconservadora que prevalecía en este deporte no prescindió de gestos de hostilidad hacia el jugador marplatense. Aunque olvidada por muchos, Mary TERÁN DE WEISS apoyó públicamente a VILAS y aunó en torno al suyo otros gestos de reivindicación.

Durante algunos viajes a Europa concitó la atención de periodistas especializados; sin embargo, Mary quedó cada vez más aislada en el país. En diciembre de 1984 se quitó la vida en la ciudad de Mar del Plata. Como suele ser habitual, comenzaron luego las reivindicaciones públicas de su figura deportiva y su labor social. Incluso el periodista Roberto ANDERSEN escribió un libro en el que recorre su vida y actividad deportiva y política. En 2007 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dispuso que el estadio situado en el denominado ''Parque Roca'' llevara su nombre y distintas instituciones bregan en la actualidad por el cumplimiento de esa ley y la correcta denominación de este espacio en homenaje a la deportista y militante política.

Que se destaca que para la elaboración de la biografía breve que antecede se utilizaron las siguientes fuentes:

Andersen, Roberto, *Mary Terán de Weiss,* Buenos Aires: Ediciones Fabro, 2012.

Clarín, 04/11/2012, ''El titular de la AAT ofreció disculpas por sus declaraciones sobre Mary Terán de Weiss'' [En línea http://www.clarin.com/deportes/Grimaldi-disculpas-Teran-Weiss-argentinos_0_804519811.html] (Consulta febrero de 2013).

La Capital, 20/03/2012, ''Otra vez se ignora mencionar como Mary Terán de Weiss el estadio para la Davis'' [En línea http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2012/3/edicion_1232/contenidos/noticia_5082.html] (Consulta febrero de 2013).

La Capital, 20/03/2012, ''Mary Terán de Weiss, la tenista rosarina maldita por peronista'' [En línea http://www.lacapital.com.ar/ovacion/Mary-Teraacuten-de-Weiss-la-tenista-rosarina-maldita-por-peronista-20120320-0041.html] (Consulta febrero de 2013)

Morelli, Liliana, *Mujeres deportistas*, Buenos Aires: Planeta, 1990.

Página/12, suplemento Las 12, 30/11/2007, ''Muñeca brava [En línea www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-3756-2007-11-30.html] (Consulta febrero de 2013)

Página/12, 13/04/2012, ''Para reparar un olvido'' [En línea www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/11-33326-2012-04-13.html] (Consulta febrero de 2013)

Pavón Pereyra, Enrique, *Vida íntima de Perón*, Buenos Aires: Planeta, 2011.

Tiempo Argentino, 06/06/2012, ''¡Y no la doblegaron!'' [En línea http://tiempo.infonews.com/2012/06/06/deportes-77667-y-no-la-doblegaron.php] (Consulta febrero de 2013)

Tiempo Argentino, 06/03/2011, ''Un ejemplo de dignidad y coraje''.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 20º de la Ley № 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente № 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: Poner a disposición de los y las profesionales de los servicios de comunicación audiovisual la biografía de Mary TERÁN DE WEISS que integra la presente Resolución.

ARTÍCULO 2º: Recomendar a quienes desempeñan tareas en servicios de comunicación audiovisual, la correcta denominación del estadio ''Mary TERÁN DE WEISS'' situado en el Parque Polideportivo Presidente Julio A. ROCA, en cumplimiento de la Ley N° 2.502/2007 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTÍCULO 3º: Notifíquese la presente Resolución al denunciante.

ARTÍCULO 4º: Regístrese, difúndase y oportunamente archívese.

IMPULSO A LA PLENA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (ARTS. 15 Y 16 LSCA)

8

Designación del representante de la provincia de San Luis en el COFECA

RESOLUCIÓN N°46/2014

Buenos Aires, 19 de mayo de 2014

VISTO la Actuación N° 685/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y

CONSIDERANDO

Que en el marco de lo prescripto por el Artículo 19, inciso f) de la Ley 26.522, esta Defensoría del Público viene realizando audiencias públicas en diferentes regiones del país a los efectos de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión.

Que con fecha 20 de septiembre de 2013 se realizó la Quinta Audiencia Pública, correspondiente a la Región Cuyo, en la Ciudad de Mendoza.

Que en esa oportunidad, un@ de l@s expositor@s realizó una serie de consideraciones. Entre otras cuestiones indicó que ''hay que recordar que la PROVINCIA DE SAN LUIS, y otras TRES (3) jurisdicciones, no ocupan el lugar que la Ley 26.522 otorga en el Consejo Federal, que integran un representante de cada Provincia, impidiendo de esta manera que las y los ciudadanos de la Provincia podamos mediante un representante tener injerencia en lo que dicho Consejo pudiera reglamentar. Es por eso que solicito a la Defensoría del Público intervenga, en la medida de sus atribuciones e incumbencias, para que, y sin atribuirme ninguna representatividad, las y los habitantes de la PROVINCIA DE SAN LUIS no seamos impedidos de gozar de los derechos que nos otorga la plena vigencia de una Ley de Medios de la Democracia''.

Que en virtud de dicha denuncia, esta Defensoría inició la Actuación citada en el VISTO el día 09 de octubre de 2013.

Que la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual consagró un cambio paradigmático. En el pasado, la normativa que regía los destinos de la radiodifusión en nuestro país carecía de prescripciones que favorecieran la participación ciudadana, e institucionalizaba órganos de aplicación fuertemente centralizados, en el ámbito exclusivo del PODER EJECUTIVO NACIONAL. Con la sanción de la ley, en cambio, se ha configurado un ámbito para la toma de decisiones constituido por diversas instancias colegiadas, plurales y multisectoriales.

Que en lo que respecta a la dimensión federalista de la ley y en forma consistente con el cambio de paradigma expresado, el Artículo 14 de la ley establece que la conducción y administración de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA) es ejercida por un directorio que cuenta con DOS (2) directores a propuesta del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (COFECA). Esta-

blece para dicho Consejo, además, misiones de alta sensibilidad institucional.

Que, en forma concordante, el Artículo 15 consagra al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (COFECA) como consejo asesor de carácter federal con facultades de control, asesoramiento y decisión. Tiene facultades para colaborar en el diseño de las políticas públicas en la materia y es el encargado de proponer pautas para los llamados a concurso o adjudicación directa de licencias. Incluso, se ocupa de proponer a DOS (2) de los directores de RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO, entidad encargada de gestionar los servicios de comunicación audiovisual en manos del ESTADO NACIONAL.

Que entre las misiones y funciones que la Ley 26.522 asigna al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL en su Artículo 15, destacan TRES (3) de especial interés para esta instancia: el inciso a) refiere a la de ''colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión''; el inc. d) le impone ''presentar ante el/a Defensor/a del Público los requerimientos del público cuando se solicitare esa intervención por parte de los interesados o cuando, por la relevancia institucional del reclamo, considerase oportuno intervenir en su tramitación'' y el inc. e) establece la de ''brindar a la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, un informe anual sobre el estado de cumplimiento de la ley y del desarrollo de la radiodifusión en la REPÚBLICA ARGENTINA''.

Que por su parte, el Artículo 16 de la ley prevé que el Consejo será integrado, entre otros, por ''UN (1) representante de cada una de las provincias y del gobierno de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia''.

Que el Decreto № 1.525 de fecha 21 de octubre de 2009 contiene una serie de previsiones normativas a los fines de permitir ''la puesta en funcionamiento'' de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

Que los Artículos 5 a 20 de la mencionada normativa reglamentan el inicio de funcionamiento del Consejo y asignan funciones a sus órganos. Contienen previsiones sobre funciones del Plenario, del Presidente, del Vice-presidente y de la Secretaría Ejecutiva; así como sobre participación, sesiones, quórum y decisiones.

Que el Artículo 21 del citado Decreto invita a los señores Gobernadores y al señor Jefe de Gobierno de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES para que propongan a sus representantes en el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, conforme lo prevé el Artículo 16 inciso a) de la Ley 26.522. Por su parte el Reglamento Interno del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, establece en su Artículo 2° que ''las jurisdicciones o entidades no integrantes del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL podrán asistir a las reuniones del Plenario o las Comisiones en su calidad de invitados y expresar su opinión sin derecho a voto''.

Que en esta instancia corresponde recordar que esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SER-

VICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, el 24 de abril de 2013, suscribió Convenio Marco de Cooperación con el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. Su objeto es la promoción de la colaboración y asistencia técnica recíproca entre las partes y ''articular todas aquellas tareas necesarias para impulsar y fortalecer institucionalmente los derechos del público de Servicios de Comunicación Audiovisual'' y la implementación de la Ley 26.522 (cláusula primera).

Que la suscripción e implementación del convenio tramita mediante Expediente N°45/2013. En él se ha agregado copia fiel del acta de Asamblea General Ordinaria Nro. 5 del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, correspondiente a la reunión celebrada el 09 de noviembre de 2012 en la que se designaron autoridades. De la misma surgen los nombres de los consejeros, tanto los ya designados por el PODER EJECUTIVO, como aquellos cuya designación se encuentra en proceso. Surge también del instrumento que las PROVINCIAS DE SAN LUIS, CÓRDOBA y la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES no habían designado aún a sus representantes.

Que la Defensoría del Público considera que los perjuicios que las omisiones de estas jurisdicciones causan al sistema de comunicación audiovisual federal son varios. En lo que refiere a la calidad institucional, sustrae a las autoridades provinciales del ámbito de intercambio con sus pares de las otras jurisdicciones a los fines de diseñar las políticas públicas en materia de servicios de comunicación audiovisual, afectando de ese modo a la comunicación democrática.

Que en lo que respecta a la función principal de esta Defensoría del Público, en atención a lo normado en el Artículo 15 inciso d) de la Ley 26.522 (la cual incluye entre las misiones y funciones del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL la de ''presentar ante el Defensor del Público los requerimientos del público cuando se solicitare esa intervención por parte de los interesados o cuando, por la relevancia institucional del reclamo, considerase oportuno intervenir en su tramitación'') se señala que las precitadas omisiones privan a quienes residen en aquellas jurisdicciones de canalizar formalmente las inquietudes de la autoridad local respecto al Público de la provincia.

Que es pertinente, en ese orden, tener presente que conforme el Artículo 2° de la Ley 26.522: ''La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones. 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 que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles''.

Que, ''La condición de actividad de interés público importa la preservación y el desarrollo de las actividades previstas en la presente como parte de las obligaciones del ESTA-

DO NACIONAL establecidas en el Artículo 75 inciso 19) de la CONSTITUCIÓN NACIONAL. A tal efecto, la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión''.

Que ''El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación.''

Que por todo ello, en el marco de dicho Expediente N°45/2013, esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL había convocado oportunamente mediante notas dirigidas a las jurisdicciones que no habían designado representantes en el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL a que procedan a hacerlo. Entre ellas se encontraba la PROVINCIA DE SAN LUIS.

Que específicamente se había remitido Nota N° 1150/2013 al Sr. Gobernador de la Provincia de SAN LUIS con fecha 16 de mayo de 2013. La misma fue recibida con fecha 28 de mayo de 2013. Ante la falta de respuesta a la primera nota se envió un requerimiento de carácter reiteratorio, con fecha 21 de octubre de 2013.

Que ante la nueva denuncia recibida en la Audiencia Pública Región Cuyo, el 29 de octubre de 2013 se envió nota al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL poniendo en su conocimiento el reclamo recibido y solicitando confirme ''si la PROVINCIA DE SAN LUIS propuso un representante''. El 14 de noviembre de 2013 la SECRETARÍA EJECUTIVA del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL respondió ''le informo que no obstante haber remitido oportunamente las invitaciones a que propongan a sus representantes a todas las provincias, a la fecha no hemos recibido respuesta'' de la PROVINCIA DE SAN LUIS.

Que debido a la ausencia de respuesta con fecha 05 de diciembre de 2013 se procedió a reiterar los requerimientos con copia a las autoridades con incumbencias en la materia conforme la Ley de Ministerios Provincial a saber: a la SECRETARÍA GENERAL DE ESTADO LEGAL Y TÉCNICA y al entonces MINISTERIO DE RELACIONES INSTITUCIONALES Y SEGURIDAD. Las notas fueron recibidas por la jurisdicción con fecha 16 de diciembre.

Que en el ámbito de las actuaciones que nos convocan, se informó a nuestr@ denunciante mediante Nota N° 2086/2013 de fecha 05 de diciembre de 2013, sobre la evolución de las gestiones realizadas en el marco del trabajo en conjunto.

Que, entre el 09 de enero y el 08 de mayo de 2014, mediante comunicaciones telefónicas y electrónicas, se mantuvo un productivo intercambio entre esta Defensoría del Público y diversas dependencias del Gobierno de la PROVINCIA DE SAN LUIS. Así, con inter-

vención de la SECRETARÍA GENERAL DE ESTADO LEGAL Y TÉCNICA y del área Despacho, se obtuvo información periódica respecto al estado de tramitación de las notas enviadas.

Que con fecha 25 de marzo de 2014 nos indicaron telefónicamente que la provincia había decidido designar su representación en el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y que a esos fines se iniciaría la tramitación de las actuaciones pertinentes para el dictado de un decreto a suscribirse por el Sr. Gobernador.

Que con fecha 10 de abril de 2014 esta Defensoría del Público envió Nota N° 394/2014 al Sr. Gobernador refiriendo que ''desde la sanción de la Ley 26.522, el público de los servicios de comunicación audiovisual fue reconocido como sujeto de derechos. Es decir que las audiencias han pasado de ser meros espectadores y oyentes a ser titulares de derechos. Por ello están legitimadas para hacerlos valer frente a los poderes del Estado (Artículo 2 de la Ley 26.522)''. Luego de recordar que la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, es el órgano encargado de tutelar esos derechos de las audiencias, se facilitó a la jurisdicción información respecto a los requisitos y forma de tramitación de la designación del representante (con el objetivo de facilitar la articulación de la provincia con la SECRETARÍA EJECUTIVA del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL).

Que en esa oportunidad, y en atención a que la información obtenida telefónicamente habría sugerido que el dictamen elaborado por la FISCALÍA DE ESTADO señalaba la existencia de una causa judicial que debía ser considerada previa al momento de resolver nuestra solicitud, se puso a disposición el asesoramiento y gestión de buenos oficios de esta Defensoría en lo que pudiera resultar pertinente.

Que, finalmente con fecha 08 de mayo de 2014 se nos informó que el Sr. Gobernador de la PROVINCIA DE SAN LUIS emitió el Decreto N°1.712/2014, de fecha 21 de abril de 2014, designando como representante ante el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL al Sr. SECRETARIO GENERAL DE ESTADO LEGAL Y TÉCNICA, Dr. Víctor Manuel ENDEIZA y como suplente al Sr. Secretario de Medios, Lic. Diego Mariano MASCI.

Que en los considerandos del mencionado Decreto se hace inicial referencia a una de las notas remitidas por esta Defensoría del Público solicitando la designación del representante. Inmediatamente enmarca al Decreto en la Ley 26.522, indicando que regula los servicios de comunicación audiovisual ''en todo el ámbito territorial de la REPÚBLICA ARGENTINA'' y que ''estipula la promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona de investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS y demás tratados incorporados o que sean incorporados en el futuro a la CONSTITUCIÓN NACIONAL''.

Que el Decreto, en sus considerandos y en su Artículo 3°, establece que las designaciones no implican ''renuncia a los derechos y acciones sostenidos por la PROVINCIA DE SAN LUIS en los autos ''SAN LUIS, PROVINCIA DE C/ ESTADO NACIONAL s. ORDINARIO'' y ''AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL C/ SAN LUIS,

PROVINCIA DE S/ ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD" ambos en trámite ante la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Que, realizada la reseña de lo actuado y la solución alcanzada, es importante indicar que los compromisos obtenidos en estas actuaciones son resultado de un proceso participativo que tiene implicancias de muy amplio alcance.

Que, en ese orden, no está de más recordar aquí que, en el pasado, las normas que regían los destinos de la comunicación en nuestro país carecían de prescripciones que favorecieran la participación ciudadana. Con la sanción de la Ley 26.522, en cambio, se ha configurado un ámbito para que las audiencias se constituyan como sujetos de derechos y los ciudadanos (y sus organizaciones) participen en la toma de decisiones.

Que bajo la premisa de que "nadie reclama un derecho que no conoce", la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL lleva adelante cotidianamente una tarea pedagógica esencial para fortalecer a la ciudadanía a partir de la formación, el debate, la participación y la generación de propuestas respecto al paradigma de la comunicación democrática en que se sustenta la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que uno de los instrumentos centrales para promover espacios de participación ciudadana está conformado por las audiencias públicas, en cuya planificación se incluyen además capacitaciones, talleres y otras actividades complementarias que implementan progresivamente una sinergia entre el público de radio y televisión, otros actores de los servicios de comunicación audiovisual y esta Defensoría del Público.

Que esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, resalta que la ley de la comunicación democrática es producto de una lucha colectiva que tiene muchos años en la ARGENTINA, se constituye como un espacio que oficia de enlace, de "puente". De esta manera, invita a todas las personas presentes en las actividades que realiza en general, y en las audiencias públicas en particular, a que participen acercando tanto sus opiniones e inquietudes, como sus consultas, reclamos y denuncias.

Que cada año la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL convoca a la ciudadanía a audiencias públicas en todo el país. Éstos son espacios de participación ciudadana donde todas las personas, grupos, organizaciones e instituciones pueden aportar su mirada, su experiencia y sus propuestas sobre los medios audiovisuales de su región.

Que en 2013 participaron de las audiencias MIL SETECIENTAS (1.700) personas; DOSCIENTAS SETENTA Y OCHO (278) plantearon sus consultas, denuncias y expectativas y aportaron a la construcción de un mapa nacional sobre el funcionamiento de la radio y la televisión y la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que este nivel de participación da cuenta de la asunción de un rol activo y comprometido por parte las audiencias de los servicios de comunicación audiovisual, acorde con el enfoque que promueve la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y que constituye un prin-

cipio elemental en el que se sostiene la misión y el trabajo de esta Defensoría del Público.

Que suele hablarse de la ''doble naturaleza'' pública de las audiencias públicas: en primer lugar, porque la transparencia en su desarrollo y la publicidad de sus aspectos más relevantes y resoluciones son requisitos de su realización. En segundo lugar, porque las audiencias públicas están abiertas –y es condición de su éxito y de su existencia– al acceso y expresión del público en general como sujetos activos.

Que a estas dos claves de interpretación del carácter público de estos espacios de participación social y popular, la Defensoría del Público suma una tercera. Porque el protagonista es, justamente, el público, son las audiencias, es la ciudadanía en su relación con los medios de comunicación audiovisual.

Que para un organismo que tiene como principal misión promover y defender el derecho humano a la comunicación, escuchar las opiniones de las audiencias, responder a sus inquietudes, alentar su expresión pública es un requisito ineludible.

Que la participación ciudadana media la distancia entre lo público y lo privado, y opera como una instancia de integración social, facilitando el surgimiento de un campo de intervención diferenciado tanto de los actores de la economía, como del propio Estado. A diferencia de otras formas de participación -política o comunitaria, por ejemplo- refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Al participar, los ciudadanos irrumpen en el espacio público para satisfacer esas necesidades locales y cotidianas.

Que la participación es clave para transformar el espacio de lo local y regional en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Por ello, desde la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL hemos asumido el compromiso de contribuir a encauzar las inquietudes del público, rescatando el valor de su opinión sobre el funcionamiento de los servicios de comunicación audiovisual.

Que la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local y regional, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano.

Que, en síntesis, las audiencias de servicios de comunicación audiovisual, con sus acciones y su participación realizan un aporte ineludible al cambio puesto en marcha hacia un nuevo paradigma para la comunicación audiovisual, democrático, inclusivo y federal.

Que tal es el caso que dio origen a estas actuaciones, ya que el reclamo en el marco de la audiencia pública ha contribuido a solucionar un inconveniente que afectaba a tod@s l@s sanluiseñ@s, trascendiendo el interés individual de quien presentó el reclamo y efectuando un aporte transversal que contribuye a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

Que, los compromisos y resultados obtenidos evidencian los valiosos aportes que las audiencias están llamadas a desempeñar, propiciando la implementación plena de la Ley 26.522.

Que la conclusión de estas actuaciones -por agotamiento de su objeto al avenirse la PROVINCIA DE SAN LUIS a designar a su representante ante el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL - en términos de organización de los procesos internos de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, es demostración de la efectividad de los procesos de trabajo interdisciplinario de sus equipos.

Que, finalmente, el derecho a la información del que es titular el público de los servicios de comunicación audiovisual también impone obligaciones al Estado, tanto al nacional como a los gobiernos locales, entre ellas contribuir al pluralismo, a la desconcentración, democratización y universalización de la información y la comunicación.

Que en ese orden, el CONSEJO FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL es el ámbito propicio para la evaluación interjurisdiccional del "diseño de la política pública de radiodifusión" y la generación de propuestas "de adopción de medidas a la autoridad de aplicación" según el Artículo 15 incisos a) e i) de la Ley 26.522.

Que la participación provincial en el pleno cumplimiento de la Ley 26.522 es de importancia central de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, en especial en virtud de lo preceptuado por el Artículo 15 inciso d) de la ley.

Que, en el marco del llamado al pleno reconocimiento de la comunicación como un derecho humano, del interés público de los medios audiovisuales y la responsabilidad sociocultural que implica la comunicación, la Defensoría del Público renueva y hace extensiva al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, su ofrecimiento de asesoramiento y gestión de buenos oficios a efectos de hacer llegar la voz de las audiencias como aporte a la solución de los puntos en los que persisten controversias entre los actores públicos de la comunicación audiovisual.

Que, finalmente, no puede soslayarse que con la designación que la PROVINCIA DE SAN LUIS ha efectuado de su representante ante el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL se ha dado un paso sustancial en la plena implementación de la Ley 26.522. Con esa medida se cierra un proceso, ya que -más allá de demoras coyunturales en la renovación de cargos al vencimiento del mandato de alguna jurisdicción- no quedan a la fecha jurisdicciones que no hayan reconocido al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL como ámbito de representación de las voces de sus provincias, a través de sus representantes. De ese modo, la dimensión federal de los organismos creados por la ley ha quedado completamente configurada.

Que la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS ha tomado la intervención que le corresponde.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículos 19 y 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Ténganse por concluidas las presentes actuaciones en virtud de los fundamentos expuestos en los Considerandos de la presente Resolución, expresando su beneplácito porque a la fecha todas las jurisdicciones han reconocido al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL como ámbito de representación de las voces de sus provincias, a través de la designación de sus representantes.

ARTÍCULO 2°: Renuévese el ofrecimiento de asesoramiento y gestión de buenos oficios al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y a la PROVINCIA DE SAN LUIS en el marco del llamado al pleno reconocimiento de la comunicación como un derecho humano, del interés público de los medios audiovisuales y la responsabilidad sociocultural que implica la comunicación, a efectos de hacer llegar la voz de las audiencias como aporte a la solución de los puntos en los que persisten controversias entre los actores públicos de la comunicación audiovisual.

ARTÍCULO 3°: Remítase copia de la presente Resolución a los denunciantes, al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, al Gobierno de la PROVINCIA DE SAN LUIS y a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

ARTICULO 4°: Regístrese, difúndase en el sitio de internet del Organismo, y oportunamente archívese.

INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE TRASPORTE DE SEÑALES DE TELEVISIÓN (ART. 65 LSCA)

9

Exclusión de la señal Telesur de la grilla de un cableoperador

Resolución № 75 /2013

Buenos Aires, 15 de agosto 2013

VISTO las Actuaciones N° 238/2013, sus Actuaciones acumuladas N° 239/2013, 244/2013 a 449/2013, todas del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y

CONSIDERANDO

Que esta Defensoría del Público, entre el 1° y el 5 de agosto del corriente año, recibió CIENTO OCHENTA Y CUATRO (184) denuncias vinculadas con la baja del canal TELESUR de la grilla de programación de la empresa de cable TELECENTRO S.A.

Que todas las denuncias se han acumulado en un mismo expediente y han sido puestas en conocimiento de la empresa, a la que hemos requerido nos informe los motivos de tal exclusión, recordándole que en aplicación del Artículo 65 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Resolución de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL N° 296 de fecha 7 de septiembre de 2010, en su Artículo 1° inciso a) ha establecido que TELESUR debe encabezar las señales periodísticas/noticias internacionales de los servicios audiovisuales por suscripción de recepción fija.

Que en este sentido, cabe destacar lo manifestado por algunos de los denunciantes en sus presentaciones: ''Borraron TELESUR de mi paquete en TELECENTRO. Lo hicieron sin previo aviso ni notificación. Ahora está MTV. Para verlo hay que contratar el pack digital, que es $ 20 más caro por mes, ergo, $ 240 al año. TELESUR fue removida de la Grilla más económica, de la que tenemos la mayoría. Por algo parecido con mi familia nos fuimos de CABLEVISIÓN...''

Que otra denuncia dice: ''...TELECENTRO me sacó el canal TELESUR del sistema analógico e informan que debo pagar para verlo en digital. Pregunto: No es una violación a la Resolución N° 296/2010, que establece las pautas para el ordenamiento de las Grillas.''

Que asimismo, en otra se manifiesta: ''...la empresa TELECENTRO anuló la señal TELESUR de la Grilla, deseo sea reinstalada, dado que están limitando mi libertad de información de un canal de cobertura latinoamericana tan importante para los tiempos de unidad continental que vivimos actualmente''.

Que otro denunciante informa: ''...en el paquete digital de TELECENTRO sí está presente el canal. Siendo una fuente de información sobre eventos importantes en toda Latinoamérica, considero una falta sumamente grave que no esté disponible en la grilla básica (trasmisión analógica).''

Que en las presentes actuaciones se sustanció específicamente el cumplimiento del Artículo 65 inc. 3) de la Ley N° 26.522, su Reglamentación dispuesta por el Decreto N° 1225 de fecha 31 de agosto de 2010 y por la Resolución N° 296/AFSCA/10.

Que esta Defensoría del Público se comunicó telefónicamente con los responsables de TELECENTRO S.A., quienes manifestaron que se encuentran migrando todas las señales al servicio digital, en razón de que próximamente la mencionada empresa dejará de prestar el servicio analógico.

Que en virtud de la importancia del derecho a la información, que podría verse vulnerado debido a la decisión de excluir la señal de noticias TELESUR, se convocó a los representantes de la empresa TELECENTRO S.A. a una reunión para el día 5 de agosto de 2013 a las 10 hs. en la sede de la Defensoría.

Que el 5 de agosto de corriente el apoderado de la empresa TELECENTRO S.A. procedió a tomar vista de las actuaciones de referencia, comprometiéndose a dar una respuesta formal de lo acontecido.

Que el Artículo 65 del Decreto N° 1225/2010 que reglamenta la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en su parte pertinente, el inciso 3.b), establece que los servicios de televisión por suscripción deberán ordenar su grilla de programación de forma tal que todas las señales correspondientes al mismo género se encuentren ubicadas en forma correlativa, que la grilla deberá dar prioridad a las señales locales, regionales y nacionales y a aquellas señales destinadas a programas infantiles, educativas e informativas; respetando el ordenamiento que a tales efectos disponga la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y que incluirá a las señales inscriptas en el Registro Público de Señales y Productoras en el Género ''Periodísticas/Noticias''.

Que el proceso de elaboración y discusión de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue amplio, participativo y federal, toda vez que fue discutido a todo lo largo y ancho del país, lo que otorga a la norma una profunda legitimidad de origen. Fue esa particularidad la que llevó al entonces Relator Especial de LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS en materia de Promoción y Protección de la Libertad de Expresión, Frank LA RUE, a decir: ''Yo creo que ARGENTINA está sentando un precedente muy importante. No sólo en el contenido de la ley, porque el proyecto original que vi es lo más avanzado que hay en el mundo en ley de telecomunicaciones, sino además en el procedimiento que se siguió, el proceso de consulta a nivel popular. Me parece que esta es una ley realmente consultada con su pueblo. Yo no tengo ningún problema en decir que he venido a felicitar a la presidenta (Cristina) KIRCHNER tanto por la iniciativa de la Ley como por la posibilidad de consultarla con su pueblo. Creo que está sentando un precedente muy positivo en el mundo, en AMÉRICA LATINA y espero que sea seguido.''(Entrevista a Frank LA RUE, Buenos Aires, 14 de julio de 2009 - Télam).

Que la Ley Servicios de Comunicación Audiovisual, en el Artículo 1° establece: ''...El Objeto de la presente ley es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la REPÚBLICA ARGENTINA y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación....''

Que el Artículo 2° afirma que: ''...La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones...''

Que la condición de actividad de interés público importa la preservación y el desarrollo de las actividades previstas en la presente como parte de las obligaciones del ESTADO NACIONAL establecidas en el Artículo 75 inciso 19 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL. A tal efecto, la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión.

Que el objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación.''

Que el Artículo 3° dispone: ''... Se establecen para los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones, los siguientes objetivos:

a) La promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS y demás tratados incorporados o que sean incorporados en el futuro a la CONSTITUCIÓN NACIONAL;

b) La promoción del federalismo y la Integración Regional Latinoamericana;

c) La difusión de las garantías y derechos fundamentales consagrados en la CONSTITUCIÓN NACIONAL;

d) La defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos;

e) La construcción de una sociedad de la información y el conocimiento, que priorice la alfabetización mediática y la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías;

f) La promoción de la expresión de la cultura popular y el desarrollo cultural, educativo y social de la población;

g) El ejercicio del derecho de los habitantes al acceso a la información pública;

h) La actuación de los medios de comunicación en base a principios éticos;

i) La participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas...''

Que específicamente, el Artículo 65 en el inciso 3° dispone: '' Los servicios de televisión por suscripción de recepción fija:

a. Deberán incluir sin codificar las emisiones y señales de RADIO TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO, todas las emisoras y señales públicas del ESTADO NACIONAL y en todas aquellas en las que el ESTADO NACIONAL tenga participación;

b. Deberán ordenar su grilla de programación de forma tal que todas las señales correspondientes al mismo género se encuentren ubicadas en forma correlativa y ordenar su presentación en la grilla conforme la reglamentación que a tal efecto se dicte, dando prioridad a las señales locales, regionales y nacionales.''

Que en su inciso h) establece: ''Los servicios de televisión por suscripción deberán incluir en su grilla de canales un mínimo de señales originadas en países del MERCOSUR y en países latinoamericanos con los que la REPÚBLICA ARGENTINA haya suscripto o suscriba a futuro convenios a tal efecto, y que deberán estar inscriptas en el registro de señales previsto en esta ley....''

Que las disposiciones de la Ley N° 26.522 fueron reglamentadas por el Decreto N° 1.225 de fecha 31 de agosto de 2010, que en el inciso 3 del Artículo 65 estipula ''Los servicios de televisión por suscripción no podrán reducir la cantidad de señales por debajo del número de señales propuestas al momento de la adjudicación...''

Que mediante inciso 3. b) los servicios de televisión por suscripción deberán ordenar su grilla de programación de forma tal que todas las señales correspondientes al mismo género se encuentren ubicadas en forma correlativa. La grilla de programación deberá dar prioridad a las señales locales, regionales y nacionales y a aquellas señales destinadas a programas infantiles, educativos e informativos.

Que las grillas de programación de los sistemas de televisión por suscripción deberán respetar el ordenamiento que a tales efectos disponga la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA), y que incluirá a las señales inscriptas en el Registro Público de Señales y Productoras en el género ''Periodísticas/Noticias''. De no existir acuerdo de retransmisión por cuestiones económicas entre el titular de cualquiera de las señales 'Periodísticas/Noticias' y el titular del servicio de comunicación audiovisual, este último no podrá excusarse de retransmitir la señal si la misma le es entregada por su titular sin cargo.

Que en el mismo sentido el ordenamiento de las grillas de programación deberá determinar la ubicación de la señal de producción propia, las señales generadas por RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO y otras señales donde el ESTADO NACIONAL sea parte y las señales locales de Televisión Abierta, ubicadas en la zona de distribución del servicio.

Que asimismo el ordenamiento de las grillas de programación deberá respetar el criterio de agrupamiento temático.

Que la Autoridad de Aplicación es competente para modificar o actualizar el régimen de ordenamiento de la grilla de programación y para autorizar el apartamiento de las

disposiciones contenidas en el mismo, si se acreditan razones de fuerza mayor que así lo requieran.

Que en virtud de ello, en cumplimiento de sus misiones y objetivos y con el propósito de garantizar un democrático e igualitario acceso a la información, es que la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL dictó la Resolución N° 296/2010, mediante la cual se estableció el ordenamiento de las señales en la grilla que deben seguir los titulares de licencias de servicios de televisión por suscripción.

Que el articulado de la precitada Resolución dispone en su parte pertinente: a) Para los servicios audiovisuales por suscripción de televisión por recepción fija, cuyos cabezales se encuentren dentro del área de cobertura de los servicios de televisión abierta identificados con las señales distintivas LS82 TV CANAL 7, LS83 TV CANAL 9, LS84 TV CANAL 11; LS85 TV CANAL 13 y LS86 TV CANAL 2:

1. Canal 2: Canal de generación propia local
2. Canal 3: Todo Noticias (TN)
3. Canal 4: América 24
4. Canal 5:C5N
5. Canal 6: Crónica TV
6. Canal 7: Canal 26
7. Canal 8: CN23
8. Canal 9: LS86 Canal 2
9. Canal 10: LS84 Canal 11
10. Canal 11: LS82 Canal 7
11. Canal 12: LS85 Canal 13
12. Canal 13: LS83 Canal 9
13. Canal 14: Encuentro
14. Canal 15 en adelante: señales género deportivo
15. Señales género infantil, comenzando con la señal PAKA-PAKA
16. Señales periodísticas/noticias internacionales comenzando por la señal Telesur.
17. Las restantes señales agrupadas por género, comenzando si existiese por la señal del género del bloque producida por el ESTADO NACIONAL o donde éste sea parte.

Que es el Estado, como regulador quien tiene la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información de todos los ciudadanos.

Que la carencia de pluralidad en la información constituye un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia, dado que esta forma de gobierno requiere del debate de ideas y de la discusión.

Que se considera prioritario el espacio para señales periodísticas de noticias, en rela-

ción con otras señales, desde el concepto axiológico universal de que un informativo que incluye circunstancias y sucesos sociales y políticos es, ontológicamente, el medio ''informador'' por excelencia, el que muestra hechos que pueden formar opinión y mantienen a la población en conocimiento de las circunstancias que vive su sociedad y las conductas de sus componentes.

Que la Resolución N° 296-AFSCA/2010 busca garantizar que las señales informativas locales y regionales tengan acceso equitativo a todas las plataformas de distribución de contenidos, así como la pluralidad de opiniones, el derecho a la libre expresión, la igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación en el acceso a la información, la promoción del federalismo y la Integración Regional Latinoamericana.

Que por lo tanto, la inclusión de canales públicos, periodísticos nacionales y regionales, tiene sustento en los derechos que protege nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL, normas, tratados internacionales y también resulta ser reflejo de nuestra forma democrática de gobierno.

Que un eventual incumplimiento del ordenamiento de grilla dispuesto, además de atentar contra la pluralidad en la información, también imposibilita dar cumplimiento al mandato del Artículo 75, inciso 19 in fine de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que el espacio para señales periodísticas de noticias nacionales y latinoamericanas, que reflejan el acontecer diario de la REPÚBLICA ARGENTINA y de la región tiene la función prioritaria de promocionar el federalismo y la integración Regional Latinoamericana (Artículo 3 inciso b) Ley 26.522) y ,por lo tanto, cumplen un rol esencial en la participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de los diferentes modos de comprensión de la vida y el mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de ideas (Artículo 3 inciso i) Ley 26.522).

Que en este sentido, el derecho a la información debe ser entendido como derecho humano en las sociedades contemporáneas ya que tiene la misma jerarquía que el derecho a la educación.

Que el derecho al pluralismo informativo (Artículos 2 in fine, 3 inciso i), Ley 26.522) es la efectiva garantía de la recepción de una información participativa, donde el sujeto informado debe contar con las facultades suficientes para seleccionar los medios con los que quiere informarse.

Que en la selección del medio por el cual el público desea ser informado, se está ejercitando un derecho de selección que es constitutivo del derecho a la información, siempre y cuando se garantice la posibilidad de elegir ante la diversidad de propuestas. Por lo tanto, el derecho a la información del que es titular el público de los servicios de comunicación audiovisual también impone obligaciones al Estado, entre ellas la de contribuir al pluralismo, a la desconcentración, democratización y universalización de la información y la comunicación.

Que la falta de inclusión de señales periodísticas como TELESUR, atentaría contra el cumplimiento del Artículo 65 de la Ley 26.522, su Decreto Reglamentario N°1225/2010 y

la Resolución N° 296-AFSCA/2010 y afectaría seriamente los principios rectores de la Ley N° 26.522, atentando contra la pluralidad informativa, debido a que el público sólo podría contar con una serie limitada de canales periodísticos para conocer la realidad. No existe posibilidad de elección sin opciones, ya que su falta direcciona y relativiza la ''elección''. La democracia solo es posible en la diversidad y pluralidad.

Que en causas judiciales donde se ha cuestionado la normativa aplicable, precisamente la Resolución N° 296-AFSCA/2010, la jurisprudencia se ha expedido recientemente: ''... Además, debe tenerse en cuenta que tanto el Artículo 65 de la ley 26.522, como el Decreto 1225/10 y la Resolución AFSCA 296/10, prima facie y sin adelantar opinión sobre el fondo del asunto, no aparecen como manifiestamente arbitrarios ni violatorios de los derechos constitucionales que invoca la presentante DORREGO TELEVISIÓN S.A.; en efecto, del juego armónico de los Artículos 10, 12:33 y 65:3-b de la ley, surge que la autoridad de aplicación es competente para dictar la resolución impugnada y, por lo tanto, no existe vicio alguno en el origen del acto'' (Sentencia del 10 de diciembre de 2010, en autos caratulados: Dorrego Televisión. S.A. c/P.E.N. y otro s/ Medida cautelar - Cámara Federal de Bahía Blanca).

Que en tal sentido la CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE MAR DEL PLATA, en autos caratulados: ''El Haiek Producciones S.A. c/Cablevisión S.A. y otros s/Incidente de Apelación'', Expediente № 12.182, al momento de revocar la medida cautelar dictada contra la Resolución N° 296-AFSCA/10, el 28 de octubre de 2010, resolvió: ''Acceder en forma directa a la pretensión de la actora, permite concederle un status jurídico que no halla sustento o protección normativa alguna hasta ahora; ello por cuanto, la resolución dictada por la Autoridad Federal no permite vislumbrar un accionar caprichoso o discrecional de ella toda vez que dicho Organismo se ha sometido a los designios normativos de la Ley № 26.522 y del Decreto № 1225/2010. Vale decir, dicha autoridad ha respetado y actuado cumpliendo los recaudos legales respectivos (...) En la especie colijo, además, que mantener la cautelar aparenta –por el momento- 'entrometerse' en el ámbito de atribuciones del PODER EJECUTIVO pues estimo que, en principio, existe fundamento razonable o jurídico suficiente que me permita denegar el remedio que provisoriamente frene la decisión del PODER EJECUTIVO (...) Cuadra añadir por lo demás, que si se permitiere enervar las disposiciones contenidas en la Ley № 26.522 y en el Decreto N° 1225/2010, resultaría frustratorio el poder que ostenta el PODER EJECUTIVO, dentro de las normas directivas que posee, por el lapso que dura la tramitación de este juicio y hasta que se resolviera sobre la validez constitucional de las normas cuestionadas. Por ende, resulta inviable que a través del dictado de una cautelar se pretenda impedir que la Autoridad de Aplicación, en uso de sus atribuciones legales, adopte las medidas del caso o ejercite aquellas facultades propias concedidas por una ley y un decreto, concerniente a la aplicación de disposiciones legales vigentes, en la medida en que el supuesto no muestre excesos o arbitrariedades irrazonables (...) A mayor abundamiento, cabe señalar que otorgar la cautelar en la forma pretendida significaría agotar el objeto de la

presente acción toda vez que se intenta la protección de un derecho cuya verosimilitud no puede sustentarse ya que resulta ser la misma prerrogativa que se discute en la demanda: impedirse que la demandada aplique lo normado por la Ley 26.522 y el Decreto N° 1225/2010 y la Resolución N° 296/2010, hasta que se resuelvan estos autos...''.

Que en el mismo sentido, se ve gravemente afectado el derecho a la pluralidad en el acceso informativo en tanto el público, como titular del derecho a la información ve limitada su posibilidad de elección, al no haber podido contar por CUATRO (4) días con la señal TELESUR, que fue creada con el objetivo de difundir la comunicación Latinoamericana, de vocación social orientada a liderar y promover los procesos de unión de los pueblos de Latinoamérica.

Que de acuerdo al Artículo 19 inciso a) de la Ley N° 26.522 corresponde a la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL: ''Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente...''

Que con estos argumentos se dialogó con los directivos de TELECENTRO S.A., luego de la toma de vista de las presentes actuaciones por parte de la citada empresa, como asimismo de las gestiones llevadas adelante por esta Defensoría del Publico, y el 5 de marzo del corriente año se constató que la señal TELESUR se encuentra nuevamente incorporada a la grilla del servicio básico de comunicación por suscripción de titularidad de TELECENTRO S.A.

Que en consecuencia del restablecimiento de la señal TELESUR, la Defensoría recibió cientos de agradecimientos que dan cuenta de la reincorporación de TELESUR en la grilla de TELECENTRO S.A.

Que en virtud de lo expuesto, corresponde el dictado del acto administrativo pertinente.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículo 19 y 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Téngase por concluida las presentes actuaciones y por establecida la señal TELESUR en la grilla del servicio básico de comunicación audiovisual por vínculo físico de la empresa TELECENTRO S.A., conforme lo dispuesto por el ordenamiento jurídico vigente, en el Artículo 65 inc. 3 b) de la Ley N° 26.522, su Decreto Reglamentario N° 1.225/2010 y la Resolución de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL N° 296 de fecha 7 de septiembre de 2010.

ARTÍCULO 2°: Recomiéndase a TELECENTRO S.A. que a través de medios de comunica-

ción eficaces (página web, revista del cable, u otros) informe a la comunidad y a sus abonados que la señal ha sido establecida en cumplimiento del Artículo 65 de la Ley N° 26.522, el Decreto Reglamentario N° 1.225/2010 y la Resolución 296-AFSCA/2010.

ARTÍCULO 3°: Remítase copia de la resolución a los denunciantes, a la señal TELESUR, a la AUTORIDAD DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y a TELECENTRO S.A.

ARTÍCULO 4°: Regístrese, difúndase en la página web del Organismo, y oportunamente archívese.

ACCESO UNIVERSAL A LA TELEVISIÓN DIGITAL ABIERTA (TDA)

10

Habilitación de antenas de TDA en la provincia de Córdoba

RESOLUCIÓN N° 107/2014

Buenos Aires, 2 de octubre de 2014

VISTO la Actuación N°37/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO

I.- Las denuncias

En ejercicio de las funciones y herramientas que le asigna el Artículo 19 de la ley 26.522, la Defensoría realiza visitas a todo el país para interiorizarse sobre el estado de los Servicios de Comunicación Audiovisual. Así, entre el 13 y 14 de febrero de 2013, se constituyó en diversas ciudades de la provincia de Córdoba una delegación oficial, integrada por esta Defensora y representantes de las DIRECCIONES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS y de COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL.

La visita se realizó en el marco de una investigación sumaria iniciada a partir de varias denuncias recibidas por la severa afectación del derecho humano inalienable a la comunicación. La gravedad del cuadro, provocada por una decisión ''intempestiva'' de las autoridades ambientales cordobesas, se configuró a través del dictado de una orden de cese precautorio que afectó a todas las antenas terrestres de la Televisión Digital Abierta (TDA) ubicadas en la provincia.

El 22 de febrero de 2013 se abren estas actuaciones. La presentación, recibida por la comisión, fue impulsada por el Subsecretario General de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO (UNRC) y se refería particularmente a la clausura, dispuesta por la SECRETARÍA DE AMBIENTE dependiente del MINISTERIO DE AGUA, AMBIENTE Y ENERGÍA de LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, de la antena de TDA instalada en la sede de la empresa EPEC – Río Cuarto.

A través de esa antena la universidad iba a emitir la señal de televisión que le asigna la ley 26.522, en razón de lo cual reclama la intervención de los organismos pertinentes para que se habilite la transmisión de la señal.

En el mismo sentido de esta denuncia, entre la documentación agregada a las actuaciones se encuentran copias certificadas de las planillas de recolección de firmas entregadas por el representante del CONCEJO DELIBERANTE DE RÍO CUARTO en idéntica oportunidad.

Las planillas contienen *más de mil firmas de ciudadanos de la Ciudad de Río Cuarto*. En ellas se manifiesta que *''el ESTADO NACIONAL, mediante la firma ARSAT, avanzó en Río Cuarto en la construcción de la antena y estación de transmisión de la Televisión Digital Abierta, cuya inauguración y puesta en funcionamiento para cubrir las deman-*

das de unos DOSCIENTOS CINCUENTA MIL (250) mil potenciales ciudadanos-usuarios estaba prevista para el 7 de diciembre último [refiere al año 2012]. *Y su concreción era posible por un convenio suscripto con el ESTADO PROVINCIAL, a través de la empresa energética EPEC. Sin embargo una decisión intempestiva y unilateral -sostenida en una desmedida ambición política del Gobierno de Córdoba- concretó la rescisión del acuerdo suscripto a principios de este año, dejando sin chances a miles de vecinos de hacer valer su derecho al acceso libre y gratuito a una comunicación de calidad''*. Por ello, peticionan a las autoridades ''*la retracción de la medida y la consecuente habilitación de todo el dispositivo tecnológico instalado en el sector oeste de Río Cuarto, para que sus frecuencias incluidas queden a la libre elección de la comunidad*''.

También, en sentido coincidente, se recibió copia de la presentación que un grupo de vecinos de la Ciudad de Río Cuarto que efectuó originalmente ante el Defensor del Pueblo de Río Cuarto, Sr. Eduardo MUGNAINI (Expediente N° 18605/2013). La derivación también fue realizada en el marco del Convenio de Cooperación Institucional entre la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN y esta Defensoría, por instrucción del Adjunto I, Dr. Anselmo SELLA.

II.- Investigación sumaria

En primer lugar cabe recordar que, a partir de las presentaciones recibidas denunciando los ceses precautorios de antenas de la Televisión Digital Abierta dispuestos por la autoridad ambiental cordobesa en diversas localidades, la Defensoría abrió la Actuación N° 16/2013, en cuyo marco solicitó de inmediato información a múltiples organismos, entre ellos a la COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES (CNC).

De la documentación así obtenida, a criterio de esta Defensoría se verificaba en el caso una situación procesal asimilable a la de las antenas de las localidades de Cerro de los Mogotes, Leones, Villa Dolores y Villa María, todas de la PROVINCIA DE CÓRDOBA. Sin embargo, pese a esa similitud en el estado de las presentaciones ambientales, estas últimas antenas se encontraban operativas, mientras que la de Río Cuarto permanecía inactiva.

En especial, hay que mencionar la documentación remitida por el Interventor de la COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES (CNC), Ceferino NAMUNCURÁ. Se trata de la carpeta de presentación del aviso de proyecto de la estación de Río Cuarto, PROVINCIA DE CÓRDOBA. Dicha presentación indica que ''*para la realización del proyecto de la EDT Río Cuarto, no se verá afectada de forma directa la población próxima a la zona de emplazamiento del mismo, al estar ubicada en un predio abierto a distancia considerable de asentamientos urbanos, dentro de un predio que ya posee antenas de otras características...No hay centros de salud ni escuelas en proximidades de la EDT Río Cuarto... No hay empresas de transporte, estaciones de servicio ni depósitos de combustibles o explosivos en un radio inferior a DOS (2) km de la EDT Río Cuarto''*.

En lo que respecta al expediente correspondiente a los permisos de la antena de la TDA-Río Cuarto, las autoridades ambientales de la PROVINCIA DE CÓRDOBA no permitieron

que la Defensoría acceda oportunamente, pese a que esta Defensora solicitó la vista personalmente el 14 de febrero de 2013.

En ese contexto se remitió, el 28 de febrero de 2013, a las autoridades de la provincia una ampliación del pedido de informes oportunamente librado. Se solicitaba que, a través de las dependencias que se estime competentes, informe si se prevé la revisión de la medida de ''cese precautorio'' adoptada respecto a la antena de la TDA- Río Cuarto.

También se solicitó una explicación sobre los motivos por los cuales no se había incluido a la antena TDA Río Cuarto en la decisión administrativa -informada el 13 de febrero de 2013- por la cual se suspendió por SESENTA (60) DÍAS el cese de las restantes antenas de la TDA en la PROVINCIA DE CÓRDOBA y se otorgó a la empresa AR-SAT un plazo de SESENTA (60) DÍAS para normalizar y completar los trámites que fija la ley ambiental cordobesa.

La Defensoría no recibió respuesta a los reiterados pedidos de informes dirigidos a la PROVINCIA DE CÓRDOBA, como así tampoco no ha podido recabar información oficial sobre estudios que constaten los supuestos daños al ambiente y a la salud que causarían las antenas utilizadas para brindar el servicio de TDA.

Por el contrario, sí se registraron afectaciones severas a derechos fundamentales que involucran las posibilidades de miles de personas de expresarse, comunicarse y acceder a información relevante que brinda el servicio de TDA provisto por el ESTADO NACIONAL.

III.- Presentación de la Defensoría en Sede Judicial para hacer llegar la voz del público

En ese contexto, la UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO informó que obtuvo el dictado de una medida cautelar contra la SECRETARÍA DE AMBIENTE del MINISTERIO DE AGUA, AMBIENTE Y ENERGÍA del Superior Gobierno de la PROVINCIA DE CÓRDOBA y EPEC.

La medida ordenó a los demandados que se abstengan por el término de CIENTO VEINTE (120) DÍAS de desmantelar y/o remover la antena y/o instalaciones anexas, debiendo en ese plazo ''*formularse de parte de la autoridad ambiental las objeciones y ajustes necesarios de la obra de infraestructura cuestionada y de parte de AR-SAT S.A. satisfacerse tales requerimientos a los fines de su adecuado ajuste legal*''. Fue dictada por el juez federal de Río Cuarto, Dr. Carlos Arturo OCHOA.

Las herramientas previstas en el Artículo 19 de la ley 26.522 confieren a las Audiencias, a través de este Organismo, de una amplia posibilidad de hacerse oír y de que su reclamo sea canalizado, tanto frente a los poderes del Estado, como ante los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual. Es ese carácter distintivo el que le permite presentar la perspectiva del público en causas judiciales.

La Defensoría del Público propició en todo momento que los ciudadanos de Río Cuarto tengan la posibilidad de acceder gratuitamente al nuevo servicio de comunicación audiovisual y, por medio de éste, a los nuevos canales informativos que se ofrecen por el sistema de Televisión Digital Abierto que se intentaba instalar en la mencionada locali-

dad. Para ello resultaba indispensable que se continúe con las operaciones de puesta en funcionamiento definitivo de la antena de Río Cuarto.

Por esa razón, anoticiada de que la CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA-con motivo de una actuación conexa originada por la apelación de la cautelar ya referida- había convocado una audiencia de conciliación entre las partes, solicitó ser invitada a participar en ella a fin de hacer llegar la voz del público de los servicios de comunicación audiovisual ''*como nuevo sujeto de derecho reconocido por la Ley 26.522*''.

La presentación de la petición hace énfasis en lo ordenado por el Artículo 2° de la Ley 26.522, ya que -a partir de la declaración de actividad de interés público de los servicios de comunicación audiovisual- el Estado ha asumido la obligación de velar por la adecuada prestación de los servicios en cuestión.

También se explaya sobre la doctrina de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en especial la emanada del Considerando 22) y subsiguientes del voto concurrente del denominado caso ''GRUPO CLARÍN'' que consagra la relación entre la exigencia de pluralismo y la existencia de una sociedad democrática: ''...*Que desde esta perspectiva el debate democrático exige el mayor pluralismo y las más amplias oportunidades de expresión de los distintos sectores representativos de la sociedad. De lo contrario, no existirá un verdadero intercambio de ideas, lo que generará como consecuencia directa un empobrecimiento del debate público afectando las decisiones que se tomen de manera colectiva. La libertad de expresión, desde esta visión, se constituye fundamentalmente en precondición del sistema democrático*'' (cfr. ''GRUPO CLARÍN S.A. y otros C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL y otros/ Acción meramente Declarativa- G 439. XLIX'').

Finalmente, enfatiza que el servicio de televisión digital posibilitará construir un sistema de servicios de comunicación diverso y democrático; que garantizará el acceso a la información a sectores sociales postergados de la Ciudad de Río Cuarto y alrededores, a los fines de promover la diversidad política, religiosa, social, cultural, lingüística y étnica. Asimismo, se pusieron en conocimiento del Tribunal los antecedentes colectados por la Defensoría en la instrucción de estas actuaciones.

El 29 de noviembre de 2013 la Cámara, a través de su presidente, convocó a la Defensora. Representada por el Subdirector de Asuntos Jurídicos, Dr. Esteban LOPARDO, la Defensoría expuso las implicancias del derecho social a la comunicación entendido como presupuesto de ciudadanía. En ese sentido indicó que el conflicto suscitado afecta directamente el derecho de los ciudadanos y ciudadanas al acceso libre y gratuito a la comunicación de calidad que ofrece el sistema de Televisión Digital Abierta. Sin embargo, ante la falta de acuerdo, la Cámara Federal cerró la instancia conciliadora.

Finalmente la Sala ''B'' de la Cámara Federal -conformada por los Dres. Luis RUEDA, Abel Guillermo SÁNCHEZ TORRES y José María PÉREZ VILLALOBO- rechazó el recurso de apelación que interpusieron los representantes de la EMPRESA PROVINCIAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA (EPEC). En la resolución, decidieron que la medida cautelar debía ser mante-

nida atendiendo ''*el derecho de los ciudadanos del acceso libre y gratuito a los nuevos canales informativos que ofrece el Servicio de Televisión Digital Abierta*''.

El fallo considera especialmente que ''*el interés de que se trata excede del manifestado por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO, ya que conforme se desprende de la presentación de la Defensoría del Público a fs. 388/400 de autos, se trata de garantizar el acceso igualitario de las personas a los medios masivos de comunicación, de manera tal que en la práctica sean verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla. De ello se deduce que no se trata de un bien que representa un valor independiente de la realidad que lo circunda, sino que adquiere su valor específico en relación con los otros intereses que deben formar parte del complejo análisis procesal, debiendo en el caso efectuarse un JUICIO de prevalencia del interés público comprometido por sobre el interés particular*''.

En ese contexto, y casi simultáneamente, la empresa provincial de energía de la PROVINCIA DE CÓRDOBA resolvió dejar sin efecto la Resolución N° 76584, que el 04 de diciembre de 2012 había dispuesto la rescisión del convenio entre EPEC y AR-SAT. El mismo día la SECRETARÍA DE AMBIENTE del Gobierno de Córdoba dictó la Resolución N° 001/2014 autorizando ''*el Aviso de Proyecto para la instalación de la Estación Digital Terrestre Río Cuarto, en el marco del SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE (SATVDT)*''.

IV.- Referencias normativas: libertad de expresión y pluralismo informativo

Como señala en sus considerandos la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada en octubre del año 2000 por la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: ''*la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE y la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, la Resolución 59(I) de la ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, la Resolución 104 adoptada por la CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales*''.

La declaración, constituye un documento fundamental para la interpretación del Artículo 13 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, sobre Libertad de Pensamiento y Expresión, que dispone: ''*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*''.

El Principio 1 de la Declaración establece: ''*La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas*

las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática''.

Por otro lado, el Principio 12 señala: ''*Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas 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. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos*''.

Debido a la trascendencia adquirida por el documento se presentó, también, una interpretación sobre los principios enunciados en la Declaración. En ella se indica respecto del Principio 12: ''*53. La existencia de monopolios u oligopolios públicos o privados se constituye en un serio obstáculo para la difusión del pensamiento propio, como también para la recepción de opiniones diferentes. Tanto la CORTE INTERAMERICANA como la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS han manifestado que la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén abiertos a todos sin discriminación, o más exactamente que no haya individuos o grupos que estén excluidos del acceso a tales medios*''.

Agrega: ''*Uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información. El control de los medios de comunicación en forma monopólica u oligopólica, afecta seriamente el requisito de pluralidad en la información. Cuando las fuentes de información están seriamente reducidas en su cantidad, como es el caso de los oligopolios, o bien existe una única fuente, como los monopolios, se facilita la posibilidad de que la información que se difunda no cuente con los beneficios de ser confrontada con información procedente de otros sectores, limitando de hecho, el derecho a la información de toda la sociedad*''.

Finalmente, indica: ''*55. En la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etc. de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático*''.

Es pertinente señalar que la jurisprudencia interamericana ha explicado en muchas oportunidades que la libertad de expresión es un derecho con dos dimensiones: una individual, ''*consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamien-*

tos, ideas e informaciones'' y una colectiva o social ''*consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada*'' (Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. Relatoría especial para la Libertad de Expresión. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA, pág. 5, 2010)

Las dos dimensiones de la libertad de expresión son igualmente importantes e interdependientes, y deben garantizarse simultáneamente en forma plena. Una de las principales consecuencias de ello es que no se puede menoscabar una de ellas invocando como justificación la preservación de la otra.

V.- Referencias normativas: transición de la radiodifusión análoga a la digital- brecha digital

Las declaraciones conjuntas de los relatores especiales de libertad de expresión son de gran importancia normativa, ya que la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN las ha consagrado en su doctrina como fuente de interpretación privilegiada del derecho aplicable en la materia.

Por eso, en esta instancia, merece una especial mención la DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE DIVERSIDAD EN LA RADIODIFUSIÓN emanada del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, del año 2007.

En ella, partiendo del conocimiento de la importancia de la diversidad para la democracia, la cohesión social y la amplia participación en el proceso de toma de decisiones, se indicó respecto de la Diversidad de Tipos de Medios de Comunicación que: ''*en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de Comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar*''.

La Declaración señala, además, que ''*se deben promover tecnologías de bajo costo que sean extensamente accesibles con miras a asegurar el amplio acceso a las nuevas plataformas de comunicación. Se deben explorar y promover soluciones tecnológicas a los problemas tradicionales de acceso, inclusive los relacionados con discapacidades auditivas y visuales*''.

Es muy interesante señalar que la Declaración Conjunta del año 2010 de los Organismos Internacionales anteriormente citados, sobre los *Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década* se incluye la necesidad de superar las presiones

económicas que amenazan ''*la capacidad de los medios de comunicación para difundir contenidos de interés público*''. Identifica como cuestiones preocupantes al respecto: ''*a) La creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación, con posibles y preocupantes graves consecuencias para la diversidad de los contenidos. b) La fractura del mercado publicitario , y otras presiones comerciales que se traducen en la adopción de medidas de reducción de costos, como menor proporción de contenido local, entretenimiento de bajo nivel intelectual y reducción del periodismo de investigación. c) El riesgo de que los beneficios de la transición a las frecuencias digitales sean absorbidos en gran parte por los medios existentes, y de que otros usos, como las telecomunicaciones, operen en detrimento de una mayor diversidad y acceso, y de los medios de interés público*''.

Más específica en la materia que nos ocupa, la Declaración Conjunta 2013 sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre destaca que ''*los Estados tienen la obligación de promover y proteger el derecho a la libertad de expresión y a la igualdad y diversidad de los medios, así como brindar recursos efectivos en caso de violación de tales derechos, también en el proceso de transición digital*'' y considera que ''*si no se planifica y gestiona adecuadamente, dicha transición podría exacerbar el riesgo de que se produzca una concentración indebida de la propiedad y el control de los medios de radio y televisión*''.

La declaración enfatiza que ''*el riesgo de que la gestión deficiente del proceso de transición digital pueda redundar en la reducción del acceso a servicios de radiodifusión por parte de sectores menos favorecidos de la población (creando así una brecha digital) y/o en la imposibilidad de los medios con menores recursos, en particular de servicios locales y comunitarios, de continuar operando, lo cual socavaría el pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación*''.

La declaración del año 2013 se organiza en torno a CUATRO (4) ejes: Principios generales, procesos relativos a políticas públicas claves, promoción de la diversidad y otras metas vinculadas y consideraciones sobre costos y acceso universal.

Es de destacar que entre los principios generales se establece que ''*los Estados deberían asegurar que el proceso de transición se lleve a cabo de una manera planificada y estratégica, que reporte óptimos beneficios para el interés público, considerando las circunstancias locales*''.

Por su parte, respecto de la promoción de la diversidad, indica que las políticas vinculadas con la transición digital terrestre deberían fomentar la diversidad en los medios de comunicación. Entre otros, establece que para ello ''*los Estados deberían asegurar que las emisoras de servicio público independientes puedan continuar distribuyendo sus servicios actuales por vía terrestre durante la transición digital y con posterioridad a dicho período (y que las emisoras gubernamentales o estatales se transformen en emisoras de servicios públicos). Esto debería incluir medidas para asegurar que cuenten con los*

recursos legales, tecnológicos, financieros y de organización que se requieran para tal fin. En los casos en que resulte necesario, es posible que se requieran medidas financieras especiales o de otro tipo para asegurar que las emisoras de servicio público puedan obtener o usar el equipamiento necesario para transmitir sus señales en forma digital''.

Se establece así que los Estados deberían asegurar que los servicios de radiodifusión comunitaria y locales continúen durante la transición digital y con posterioridad a dicho período.

Finalmente, queremos mencionar que respecto de los costos y el acceso universal considera que los Estados *''deberían implementar medidas tendientes a limitar el costo que supone para los usuarios finales la transición digital terrestre, especialmente con el propósito de acotar la cantidad de personas y hogares que no pueden solventar el costo de dicha transición y asegurar que tales costos no redunden en una ''brecha digital'' entre quienes pueden afrontar el acceso a nuevos servicios y quienes no pueden hacerlo''*. Establece, entre las medidas sugeridas, a los programas de subsidios para hogares con menos recursos.

VI.- El papel de la Televisión Digital Abierta (TDA) en la transición digital terrestre en nuestro pais- encendido digital

En el marco de las referencias señaladas, es preciso destacar el papel de la Televisión Digital Abierta en el nuevo paradigma comunicacional.

Como vimos, el derecho a la información del que es titular el público de los servicios de comunicación audiovisual también impone obligaciones al Estado. Por imperio de nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL, las obligaciones alcanzan a todo el aparato estatal, tanto al nacional como a los gobiernos locales.

En lo que respecta a la información, en el marco de la Ley 26.522, entre las obligaciones se encuentran contribuir al pluralismo, a la desconcentración, democratización y universalización de la información y la comunicación.

Por eso, en el marco del desafío de evitar que se constituya una brecha digital -preocupación que como hemos visto, viene siendo señalada por todos lo relatores de libertad de expresión del derecho internacional desde hace varios años- y en atención a que la Televisión Digital Abierta (TDA) forma parte de una planificación de políticas públicas de amplio alcance, es importante realizar algunas precisiones a su respecto.

La (TDA) ha sido definida como una política de *integración digital* impulsada por el MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. Es una plataforma de TV que utiliza moderna tecnología digital para transmitir en alta calidad de imagen y sonido de manera gratuita, permitiendo además ofrecer adicionalmente otros servicios interactivos.

Su lanzamiento normativo fue el Decreto № 1.148 de fecha 31 de agosto de 2009, que creó el SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISION DIGITAL TERRESTRE (SATVD-T) para la trans-

misión y recepción de señales digitales terrestres, radiodifusión de imágenes y sonido. Establece también la conformación de un Consejo Asesor del SATVD-T en el ámbito del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, integrado por representantes de todos los Ministerios con competencias en la materia y de JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

El sistema tiene entre sus objetivos ''*promover la inclusión social, la diversidad cultural y el idioma del país a través del acceso a la tecnología digital, así como la democratización de la información*'', ''*planificar la transición de la televisión analógica a la digital con el fin de garantizar la adhesión progresiva y gratuita de todos los usuarios*'', ''*optimizar el uso del espectro radioeléctrico*'' y ''*mejorar la calidad de audio, video y servicios*''.

Posteriormente, se dicta el Decreto N° 364 de fecha 15 de marzo de 2010 que *declara de interés público la PLATAFORMA NACIONAL DE TELEVISION DIGITAL TERRESTRE* y dispone que será desarrollada e implementada por la EMPRESA ARGENTINA DE SOLUCIONES SATELITALES SOCIEDAD ANONIMA - AR-SAT y estará integrada por los sistemas de transmisión y recepción de señales digitalizadas.

Entre los fundamentos que se tuvieron en cuenta al momento del dictado del decreto se encuentra que ''*el desarrollo de la PLATAFORMA NACIONAL DE TELEVISION DIGITAL TERRESTRE, permitirá el logro de importantes objetivos, entre ellos proveer la infraestructura y equipamiento tecnológico desde una visión federal e inclusiva hacia los diferentes actores del SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISION DIGITAL TERRESTRE (SATVD-T)*''.

La norma referida considera también que constituye un objetivo específico adicional el despliegue de la capacidad de transmisión digital a nivel nacional, a partir de la *instalación prioritaria de plantas de transmisión en las ciudades del país con mayor densidad de población y/o ubicación estratégica*.

El Decreto N° 364/2010 dispone que la Televisión Digital Abierta (TDA) tiene una *planificación estratégica cuyo objetivo principal y primer eje de acción es la cobertura total del país con señal digital*. El plazo previsto como materialmente posible para llegar a ese objetivo se ha estimado en DIEZ (10) AÑOS (período de transición de la TV analógica a la TV Digital -Artículo 4°, Decreto 1148/2009).

Hay dos formas de transmitir la Televisión Digital Abierta: la terrestre y la satelital. Las antenas instaladas en la Provincia de Córdoba corresponden al sistema terrestre. El sistema de Televisión Digital Terrestre (TDT) permite que las antenas digitales envíen la señal digital a los equipos receptores. El dispositivo convierte la señal digital en imágenes y sonidos que pueden ser mostradas en cualquier tipo de pantalla.

Hoy estamos atravesando un proceso de transición que implica el paso de la televisión analógica a la Televisión Digital. Este proceso se desarrollará durante varios años hasta que ocurra el denominado ''apagón analógico'', el cual implicará que sólo se transmita señal en forma digital. Dicho ''apagón analógico'' trae aparejado un profundo cambio

cultural y tecnológico, es por eso que con el objetivo de democratizar el acceso a las nuevas tecnologías el Estado nacional impulsa el Plan Operativo de Acceso ''Mi TV Digital'', para garantizar la igualdad de posibilidades de acceso a la TDA.

Desde la perspectiva de la Defensoría este proceso de transición nos convoca a asumir que estamos ante una oportunidad histórica para que la diversidad y la pluralidad, tanto como el carácter alfabetizador y educativo de los medios de comunicación, sean un hecho y no una utopía. En el marco del cambio de paradigma consagrado por la ley 26.522, esta instancia nos interpela exigiéndonos no reproducir el viejo modelo de concentración mediática a través de un comportamiento que refleje como un espejo el actual sistema analógico oligopólico. En ese sentido, tal vez sea más representativo de la transformación radical que se encuentra en juego hablar de *''encendido digital''* antes que de ''apagón analógico''.

Todo salto o innovación tecnológica implica un ''salto o innovación social''. Por eso, la transición emprendida con las políticas públicas de la TDA no es un pasaje meramente técnico, sino un hecho social. La Defensoría, como representante de las audiencias, considera que se debe encarar la transformación radical del campo tecnológico-comunicacional en comunión con los procesos de democratización que se vienen plasmando en las normativas locales y regionales en la última década, impidiendo un acrecentamiento de las desigualdades.

La concentración mediática (monopólica, mercantil y tecnológica) es una de las formas más claras de legitimación y ejercicio de las desigualdades estructurales. El *''encendido digital''*, el dividendo que contiene la potencialidad de habilitar nuevas voces de la comunicación, se constituye en una oportunidad única para producir condiciones objetivas, normativas, políticas y culturales no sólo para las voces preexistentes, sino también para sumar -en condiciones de igualdad jurídica, política y cultural- a las nuevas. Por eso, estas políticas públicas de extensión de la red terrestre de la Televisión Digital, abierta y gratuita, acompañadas de dispositivos para el acceso de los habitantes en riesgo de exclusión, encuadran hoy al ESTADO NACIONAL y sus agencias en el marco del cumplimiento de elevados estándares internacionales ya descriptos.

Entendemos como corolario lógico de todo lo expuesto que *este servicio de televisión digital se encuentra en condiciones de posibilitar la construcción de un sistema de servicios de comunicación diverso y democrático, que garantizará el acceso a la información a sectores sociales postergados -en el presente caso de la Ciudad de Río Cuarto y alrededores-*

La garantía operará plenamente siempre y cuando la implementación mantenga y profundice los actuales parámetros de promoción de la diversidad política, religiosa, social, cultural, lingüística y étnica, evitando que la antigua matriz monopólica, oligopólica, desigual y excluyente de los derechos comunicacionales de las audiencias se reproduzca en el *''encendido digital''*.

VII.- La comunicación como relación social

En el marco del nuevo paradigma consagrado por la ley 26.522, corresponde remarcar que el objeto primordial de la actividad brindada por los servicios de comunicación audiovisual, es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación. Esto implica igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación.

El medio idóneo para ejercer la libertad de expresión en su dimensión social es la multiplicidad y diversidad informativa. En razón de ello, la imposibilidad de emitir ante el conflicto suscitado en el predio de la antena de Televisión Digital Abierta de la localidad de Río Cuarto, PROVINCIA DE CÓRDOBA, implicaba la imposibilidad de acceso gratuito al derecho de información por parte del público de la mencionada localidad, lo cual constituiría un condicionamiento al ejercicio igualitario de la libertad de expresión.

Hoy resulta impensable el ejercicio de buena parte de los derechos sin la mediación de los medios masivos de comunicación. Esto exige el reconocimiento de las necesidades informacionales y comunicacionales como derechos que dan sentido y concreción a la ciudadanía.

Desde la sanción de la ley 26.522, nos encontramos ante un nuevo paradigma de la comunicación audiovisual. Con el reconocimiento jurídico internacional del derecho humano a la libertad de expresión -no como mera libertad, sino como derecho humano- se produce el pasaje de la comunicación -que es la expresión universalista de la libertad de expresión- de mercancía a derecho.

Las audiencias deben dejar de ser entendidas como ''oyentes'' para anclar en una concepción de la comunicación como relación social. Dicha concepción de la comunicación requiere necesariamente de una multiplicidad de actores, de voces y de perspectivas de ciudadanos comunicacionales.

Ahora bien, el ejercicio del derecho a la comunicación como condición de ciudadanía no puede ser garantizado sobre la base de un formalismo positivista que lo proclame, sin reconocer la estructura de relaciones sociales y económicas que hacen al campo de la comunicación un orden conflictivo y de disputas.

Los servicios de comunicación audiovisual son el vehículo por el que se concreta el derecho a la comunicación y a la libertad de expresión, por ello son parte integrante e inescindible del derecho humano a la comunicación.

En esa inteligencia, *la LSCA establece un derecho de reconocimiento, de preferencias o de discriminaciones positivas a favor de los grupos silenciados en la esfera pública*. Reconoce al público como un sujeto de derecho integrante de una nueva ciudadanía comunicacional y reafirma la legitimidad de las universidades, las organizaciones sin fines de lucro y de los pueblos originarios en el terreno de la construcción social de sentidos. Esto es un cambio de mirada respecto de quienes han sido tomados en cuenta únicamente como consumidores de información sin derecho a elegirla ni a discutirla, o de quienes han sido excluidos de una actividad por no concebirla como un negocio.

En síntesis: la concepción universalista del derecho a la comunicación es la luz que ha aportado la Defensoría, como guía para alumbrar la resolución de los conflictos y tensiones producidas con el cambio del antiguo paradigma al nuevo, en el caso de la puesta en funcionamiento de la antena de la Televisión Digital Abierta en Río Cuarto.

El público de Río Cuarto, PROVINCIA DE CÓRDOBA, tiene derecho a disfrutar del servicio de comunicación audiovisual, garantizando de esta manera el acceso a la información de todos los ciudadanos.

VIII.- El rol de las universidades en la Ley 26.522

La historia de la radiodifusión universitaria comienza en el año 1924, con la inauguración oficial de RADIO UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, primera radio universitaria del mundo. Desde entonces, algunas universidades argentinas crearon medios de comunicación, en especial radios de amplitud modulada, entre ellas la de la UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA.

Con la llegada de la democracia se otorgaron por decreto frecuencias moduladas a universidades nacionales. El desarrollo del sistema fue "*desigual, asistemático y voluntarista (...) El desarrollo fue desigual porque hubo, a lo largo del tiempo, universidades dotadas de medios y otras carentes de los mismos. Asistemático, porque no había idea de construir una radiodifusión universitaria, lo que determinó que muchas emisoras universitarias fueran gestionadas por empresas vinculadas al negocio publicitario y su carácter de medio universitario se diluyera convirtiéndolas en medios públicos de gestión privada. Otros fueron víctimas de la incomprensión y el desconocimiento de las autoridades acerca de la importancia social de un medio universitario*" (Cfr. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el lugar de los medios universitarios, Eduardo SEMINARA, en Ley 26.522, Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual).

El creciente desarrollo de carreras de Comunicación Social y Periodismo en las Universidades generó investigaciones y conocimientos sobre la comunicación y sobre los servicios de comunicación audiovisual, que paulatinamente fueron conduciendo a una reconfiguración de ese modelo de desarrollo.

En ese marco, no puede obviarse la mención del compromiso explícito de las autoridades del sistema universitario público con los 21 Puntos por una Radiodifusión Democrática, Manifiesto de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, antecedente de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Concordantemente, el CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL (CIN), entidad que agrupa a todas las universidades e institutos universitarios de la Argentina, acompañó el proceso de sanción de una ley de comunicación democrática que contempla la participación de sectores antes excluidos.

Entre las consecuencias de esos desarrollos y reconocimientos políticos se encuentra el especial tratamiento concedido a los servicios de comunicación audiovisual de las Universidades en la Ley 26.522. En el marco del sistema de reconocimientos y preferencias

ya descripto, la ley amplió la participación a muchos sectores que, anteriormente, no estaban considerados como los pueblos originarios y la universidades, organizaciones sociales, mutuales y cooperativas.

Respecto de las universidades, el Artículo 145 les da un tratamiento privilegiado, que implica que se otorgará a las Universidades autorización para la instalación y explotación de servicios de radiodifusión, a demanda; esto implica que la autoridad de aplicación le puede dar curso automático a la solicitud. Por su parte, el Artículo 146 confiere amplias facultades de financiamiento, incluyendo la publicidad.

Específicamente, el Artículo 147 de la ley establece que ''*Las emisoras pertenecientes a universidades nacionales podrán constituir redes permanentes de programación entre sí o con emisoras de gestión estatal al efecto de cumplir adecuadamente con sus objetivos*''. Finalmente, el Artículo 148 establece, respecto de la programación, que deben dedicar espacios relevantes a la divulgación del conocimiento científico, a la extensión universitaria y a la creación y experimentación artística y cultural.

Las Universidades, incluso, cumplen un rol en los órganos de aplicación y contralor a través de la participación en el COFECA y en el Directorio de RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO.

Por todo ello, y en síntesis, se ha podido sostener que ''*las universidades nacionales tienen frente a sí una oportunidad histórica, como unidades académicas diseminadas en todo el territorio nacional: la de generar contenidos con un fuerte anclaje local y regional. Asimismo, tendrán la posibilidad, en la medida que los medios universitarios lo decidan, de integrarse en cadenas regionales y/o nacionales donde compartan programación y permitan el conocimiento de la diversidad de facetas de nuestra cultura nacional (...) El éxito de la transferencia de conocimiento que pueda hacer el sistema universitario debe ser un motivo de preocupación constante para el logro del mejoramiento del conjunto de los actores de la sociedad vinculados a la gestión de medios, fundamentalmente de aquellos sectores a los que siempre se ha excluido y esta ley les ha devuelto plenos derechos de ser receptores y generadores de contenidos audiovisuales*'' (Cfr. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el lugar de los medios universitarios, Eduardo SEMINARA, en Ley 26.522, Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual).

IX.- Importancia de la señal universitaria de Rio Cuarto

Obra agregada a estas actuaciones -cfr. fs. 03/23- información enviada por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO (UNRC). Así, surge de diversos documentos enviados por el Sr. Rector de la UNIVERSIDAD DE RÍO CUARTO, Prof. Marcelo RUIZ, que sin la infraestructura de la TDA ''*se imposibilita la emisión de la señal universitaria, otorgada en el marco de la Ley 26.522*'' y se ''*cercena la posibilidad de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO de emitir la señal televisiva en Frecuencia 30, otorgada por Resolución General 687/2011 de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL*''.

En ese orden, la nota enviada oportunamente al Gobernador de la PROVINCIA DE CÓRDOBA por los rectores y decanos de las universidades nacionales con sede en la provincia (UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO, UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA, Facultad Regional Villa María-UTN y Facultad Regional Córdoba- UTN) considera que ''*la implementación de la Televisión Digital en la ARGENTINA constituye una de las herramientas tecnológicas fundamentales para brindar condiciones para el cumplimiento de la ley, fundamentalmente el cambio de concepción que permite considerar el pasaje de la población en tanto destinataria de un servicio comercial a ser titular de un derecho al cual puede acceder de manera gratuita. En particular nos referimos a los sectores más postergados de la comunidad, para quienes existen políticas activas en la entrega de los dispositivos para permitir su efectivo acceso. Asimismo, la implementación de la Televisión Digital Abierta (TDA) posibilitó la efectiva titularidad de señales por parte de las Universidades Nacionales*''.

Agrega: ''*La decisión tomada por el gobierno provincial implica directamente imposibilitar a miles de ciudadanos de la PROVINCIA DE CÓRDOBA del acceso al derecho que le asigna la Ley 26.522 y a las Universidades Nacionales de hacer uso efectivo de las señales asignadas bajo su titularidad por el Gobierno Nacional al impedir los recursos tecnológicos para su emisión, afectando también la difusión de contenidos producidos por más de CINCUENTA (50) universidades e institutos universitarios públicos nacionales para el Banco de Contenidos Universales Audiovisuales (BACUA) en el marco del convenio suscripto entre el CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL y el MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL a través del CONSEJO ASESOR PARA LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE*''.

En esta instancia, y sin perjuicio de señalar que la afectación del derecho a la comunicación se verifica en el caso por el sólo hecho de imposibilitar la transmisión de la TDA, no se puede dejar de señalar que la Ciudad de Río Cuarto, existía antes de la llegada de la TDA, sólo UN CANAL DE AIRE.

Se trata de *CANAL 13* (con sede principal de transmisiones en el indicativo de señal *LV86*), una emisora de televisión abierta que transmite desde la ciudad de ofreciendo una programación en gran parte compuesta por programas del canal nacional TELEFÉ (CANAL 11 Buenos Aires) y producciones locales. Actualmente cubre todo el sur cordobés con sus repetidoras.

Por otro lado, durante mucho tiempo existió una única empresa proveedora de servicio de cable. Como señala Ariel GARBARZ, Ingeniero en Telecomunicaciones, actualmente director de proyectos de seguridad teleinformática de la COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES y de la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL: ''*En el marco del Plan Nacional de Telecomunicaciones, los relevistas de la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL verificaron in situ que sobre una muestra de 1.104.645 hogares de las PROVINCIAS DE BUENOS AIRES, CÓRDOBA y SANTA FE, usuarios de TV por cable e Internet por cablemodem, que más del 90% son clientes cautivos de CABLEVISIÓN-FIBERTEL…La muestra abarca todos los sectores sociales pero tiene una representatividad sesgada hacia los*

de menor poder adquisitivo, dentro de los que pueden pagar la TV cableada''. Abunda, en referencia al caso específico que nos ocupa de la Ciudad de Río Cuarto: ''*Cuando otra empresa invirtió y consiguió autorización para posteado y cableado propio, el monopolio recurrió al dumping, como ocurrió en Río Cuarto- CÓRDOBA, donde al instalarse SUPERCANAL, CABLEVISIÓN redujo los abonos a la mitad del precio*''.

En el marco de todo lo expuesto aquí, surge con claridad la trascendencia que, para la vida de los riocuartenses como plenos ciudadanos comunicacionales, tiene la puesta en marcha de la Televisión Digital Pública; así como la relevancia de que mediante esa plataforma se realicen las acciones necesarias para la transmisión de la señal de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO.

Se destaca que el inicio de las transmisiones de la señal universitaria está proyectado para noviembre del año en curso. Para ello, la Universidad cuenta con el apoyo y financiamiento brindado por la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS y el asesoramiento técnico de AR-SAT S.E. Se encuentra pendiente, además, la suscripción por parte de RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E., de la documentación necesaria para la inclusión de la señal en la grilla.

En este sentido, esta Defensoría enfatiza la importancia de que las autoridades con competencia e incumbencias en la cuestión realicen las acciones y tomen las medidas a si alcance para la pronta concreción de estas emisiones.

X.- La importancia de la participación ciudadana

Para finalizar, queremos destacar el amplio proceso participativo reflejado en el marco de estas actuaciones. Por un lado, las peticiones a las autoridades avaladas con la firma de miles de riocuartenses, son demostrativas de la asunción de un rol activo y comprometido por parte de las audiencias de los servicios de comunicación audiovisual, acorde con el enfoque que promueve la LSCA y que constituye un principio elemental en el que se sostiene la misión y el trabajo de la Defensoría del Público.

La participación ciudadana es la clave para transformar el espacio local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Como se demuestra en este caso, la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano.

Al participar, los ciudadanos irrumpen en el espacio público para satisfacer esas necesidades. En los antiguos paradigmas, los asuntos públicos por definición eran considerados competencia únicamente del gobierno y sus organizaciones, sin embargo el creciente interés de los grupos civiles organizados han demostrado que lo público es un espacio más grande que lo puramente gubernamental, reiterando que lo público afecta en las decisiones gubernamentales.

Estas actuaciones evidencian la importancia de la participación ciudadana, su impacto en la política gubernamental y los valiosos aportes que las Audiencias están llamadas a desempeñar, propiciando la implementación de la Ley 26522 y la plena vigencia del derecho a la comunicación.

XI.- Conclusion de actuación

Ha operado la conclusión de estas actuaciones, por el agotamiento de su objeto como consecuencia de la puesta en marcha y funcionamiento de la antena de la TDA en Río Cuarto. Ello, en tanto la empresa provincial de energía de Córdoba resolvió dejar sin efecto la rescisión del convenio entre EPEC y AR-SAT y la SECRETARÍA DE AMBIENTE del Gobierno de Córdoba autorizó ''*el Aviso de Proyecto para la instalación de la Estación Digital Terrestre Río Cuarto, en el marco del SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE (SATVD-T)*''.

Cabe destacar que, en términos de organización de los procesos internos de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, estamos ante el corolario del trabajo interdisciplinario de sus equipos de trabajo.

La DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS ha tomado la intervención que le corresponde.

La presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículos 19 y 20 de la Ley 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente N° 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Téngase por concluidas las actuaciones en virtud de los fundamentos expuestos en los Considerandos de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2°: Expresar su beneplácito por la puesta en marcha de la antena terrestre de la Televisión Digital Abierta en la Ciudad de Río Cuarto, PROVINCIA DE CÓRDOBA, ya que garantiza la ciudadanía comunicacional, en especial la de aquellas personas en riesgo de exclusión digital, reduciendo el riesgo de brecha tecnológica en la transición hacia el ''encendido digital''.

ARTÍCULO 3°: Reconocer y celebrar la activa participación ciudadana de las personas alcanzadas por la antena de la Televisión Digital Abierta localizada en la Ciudad de Río Cuarto, ya que con sus acciones han transformado el espacio local en un espacio público y contribuido a crear condiciones para consolidar la gobernabilidad democrática

ARTÍCULO 4°: Expresar reconocimiento a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO y el

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL por su accionar constante en post de la plena implementación del derecho de ciudadanía comunicacional, defendiendo el derecho de las Universidades Nacionales de hacer uso efectivo de las señales asignadas bajo su titularidad ante los intentos de impedir el acceso a los recursos tecnológicos para su emisión, propiciando la generación de contenidos con anclaje local y regional y promoviendo el proceso de integración digital.

ARTÍCULO 5°: Expresar su reconocimiento a los esfuerzos desplegados por el CONSEJO ASESOR DEL SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE, en la órbita del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, y la EMPRESA ARGENTINA DE SOLUCIONES SATELITALES (AR-SAT S.E.), a fin de asegurar la implementación de un sistema de servicios de comunicación diverso y democrático, que reduce el riesgo de brecha tecnológica en la transición digital y encuadra las políticas del ESTADO NACIONAL en el marco del cumplimiento de elevados estándares internacionales.

ARTÍCULO 6°: Recomendar que la transformación radical del campo tecnológico-comunicacional implicada en la transición digital se realice en plena concertación con la diversidad, el pluralismo y la democratización de la palabra, consagrando un proceso de ''encendido digital''.

A esos fines debería darse especial cumplimiento a:

a) los estándares internacionales vigentes en la materia, en particular los declaraciones conjuntas de los relatores especiales de libertad de expresión;

b) el mantenimiento, consolidación y profundización de los actuales parámetros de promoción de la pluralidad y diversidad política, religiosa, social, cultural, lingüística y étnica, evitando que la antigua matriz monopólica, oligopólica, desigual y excluyente de los derechos comunicacionales de las audiencias se reproduzca en el ''encendido digital'';

c) la profundización de la implementación de mecanismos que refuercen el carácter alfabetizador y educativo de los medios de comunicación;

d) la asignación de carácter prioritario a las medidas de plena implementación del sistema de reconocimientos y preferencias asignado por la Ley 26.522 a las Universidades y,

e) la sistematización y plena implementación de medidas de promoción de incorporación de canales, señales y contenidos locales en la grilla de la TDA.

ARTÍCULO 7°: Recomendar al CONSEJO ASESOR DEL SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE, a la EMPRESA ARGENTINA DE SOLUCIONES SATELITALES y a RADIO Y TELEVISIÓN S.E. que adopten todas las acciones y medidas necesarias en el ámbito de sus respectivas competencias e incumbencias a fin de garantizar el pronto inicio de las emisiones de la señal universitaria de la UNIVERSIDAD DE RÍO CUARTO.

ARTÍCULO 8°: Notifíquese, con remisión de copia de la presente Resolución, a las personas denunciantes y los organismos públicos requeridos.

ARTÍCULO 9°: Remítase copia de la presente Resolución al CONSEJO INTERUNIVERSITARIO

NACIONAL (CIN), LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE RÍO CUARTO, LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, EL CONCEJO DELIBERANTE de la Ciudad de Río Cuarto, el CONSEJO ASESOR DEL SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISION DIGITAL TERRESTRE y la EMPRESA AR-SAT S.E.

ARTICULO 10°: Regístrese, difúndase en el sitio de internet del Organismo, y oportunamente archívese.

MODIFICACIONES REGRESIVAS EN MATERIA DE DERECHOS Y COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (DNU 13/2015 Y 267/2015 Y DECRETO 236/2015)

11

Modificaciones y derogación parcial de la LSCA por decretos presidenciales

RESOLUCIÓN N° 21/2016

Buenos Aires, 18 de febrero de 2016

VISTO la Actuación N° 377/2015 -y acumuladas- del registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, la Ley N° 26.122, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 13 de fecha 10 de diciembre de 2015, el Decreto N° 236 de fecha 22 de diciembre de 2015 y el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267 de fecha 29 de diciembre de 2015 y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Artículo 19 inciso a) de la Ley 26.522 fue creada la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, encontrándose dentro de sus misiones y funciones la de atender las consultas, denuncias y reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual.

En la presente Resolución se analizan las disposiciones adoptadas por decretos, autónomos y de necesidad y urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL que asumió la presidencia de la NACIÓN ARGENTINA el 10 de diciembre de 2015, que afectan la plena vigencia de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), trasgrediendo derechos consagrados en esta norma, en la CONSTITUCIÓN NACIONAL y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos a ella incorporados, así como los estándares sobre libertad de expresión emanados de los órganos de aplicación e interpretación de dichos Tratados.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual entiende la comunicación en tanto derecho humano, con una faz individual, pero sobre todo una faz colectiva. Por ello, la actividad de los servicios de comunicación audiovisual es considerada social, de interés público y un bien cultural que no puede quedar al arbitrio del mercado. Tal como la Defensoría del Público ha expresado desde sus inicios, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual consagra un nuevo paradigma de la comunicación, en el que las personas, en tanto audiencias de los medios audiovisuales son plenos sujetos de derecho, que pueden dar y recibir información, buscarla y difundirla en igualdad de condiciones, activa y democráticamente.

I. Antecedentes: Los reclamos recibidos por la Defensoría

El 10 de diciembre de 2015 el Sr. PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA, Ing. Mauricio MACRI, dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 13/2015 por medio del cual reformó la Ley de Ministerios N° 22.520 y creó el MINISTERIO DE COMUNICACIONES, incorporando en su órbita a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVI-

SUAL (AFSCA) y a la AUTORIDAD FEDERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (AFTIC).

Días después, el 22 de diciembre, el Decreto N° 236/2015 dispuso la intervención de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y de la AUTORIDAD FEDERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN así como la remoción de sus Directorios.[123]

Finalmente, el 4 de enero de 2016 se publicó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267/2015, a través del cual se introdujeron profundas modificaciones a la Ley N° 26.522 centralmente orientadas a 1) la disolución de los organismos colegiados y plurales que dicha Ley había creado para llevar a cabo su implementación y la remoción sin causa de todos sus integrantes; 2) la creación de una nueva Autoridad para aplicar la normativa audiovisual y de telecomunicaciones dependiente del Presidente de la Nación; 3) el desmantelamiento de las regulaciones fundamentales que la normativa audiovisual establecía para evitar la concentración monopólica, oligopólica o indebida en los medios audiovisuales; 4) la exclusión del servicio de televisión por suscripción –salvo el satelital- de la regulación de la Ley N° 26.522, dejándolo de considerar servicio de comunicación audiovisual para comprenderlo como telecomunicación y 5) la eliminación de derechos de las audiencias, como el ''abono social''.

Destacamos que la exclusión de los servicios de televisión ''por cable'' es de particular gravedad ya que al permitirse que un solo licenciatario pueda ser prestador en todo el país, se habilita la posibilidad de máxima concentración monopólica, sin siquiera lineamientos en la grilla de programación, ya que se podría interpretar que el decreto deroga las reglas de *must curry* que establece el Artículo 65 de la Ley N° 26.522.

Estas modificaciones fueron rechazadas por más de CIEN (100) presentaciones realizadas por diversas organizaciones de la sociedad civil, del ámbito universitario, sindical, comunitario, cultural, campesino e indígena.

La COALICIÓN POR LA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA, un colectivo de organizaciones de todo el país cuya tarea fue central en el impulso de la Ley N° 26.522, sostuvo ante la Defensoría: ''*Las decisiones adoptadas, que amplían los márgenes de concentración de emisoras de radio y televisión y en el sector de la televisión paga, favorecen directamente a grupos privados, se contraponen con la Convención Americana, que expresa taxativamente que esa concentración es contraria al derecho a la libertad de expresión y a la circulación libre de informaciones y opiniones, con múltiples emisores*''.[124]

Por su parte, la RED DE CARRERAS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PERIODISMO DE ARGENTINA (REDCOM), integrada por 25 universidades de todo el país, expresa en su reclamo: ''*Nos preocupa especialmente la anulación de un órgano de aplicación con represen-*

123 En la presente Resolución nos referiremos sólo a la situación atinente a la AFSCA en virtud de la especificidad del mandato que la Ley 26.522 confiere a la Defensoría.

124 C.C 109/2016

tación plural -en reemplazo de uno directamente controlado por el Poder Ejecutivo-, incluido el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, donde tenían representación las universidades nacionales con carreras de comunicación, entre otros sectores''.[125]

Desde el FORO ARGENTINO DE RADIOS COMUNITARIAS han señalado en su presentación ante la Defensoría: ''...*consideramos que la Ley 26.522 es un aporte inestimable al derecho a la comunicación, la diversidad y la ampliación de derechos y que debe ser sostenida. Advertimos que la expansión arbitraria de las cuotas de mercado, la transferibilidad de las licencias y la prórroga automática de las mismas, dispuestas a favor de empresas privadas, constituye una amenaza directa a centenares de emisores de radio y televisión que vienen construyendo una circulación de información y opinión diversa y plural, indispensable para una democracia verdadera. La concentración en la propiedad de los medios y la oligo/monopolización que conlleva son situaciones que claramente atentan a la libertad de expresión y al pluralismo necesarios para que el sistema de medios respete la democracia comunicacional y considere la comunicación como un derecho y no un bien de mercado*''.[126]

También desde el ámbito de la comunicación comunitaria, popular y alternativa señalan: ''*Desde AMARC Argentina creemos que las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo Nacional destruyen el andamiaje institucional que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) había creado para garantizar la autonomía, independencia y pluralismo de la Autoridad de Aplicación. Al mismo tiempo, la disolución del COFECA nos afecta de manera directa al dejar a los medios sin fines de lucro y particularmente a las radios comunitarias sin una herramienta de participación en las políticas públicas que afectan al sector*''.[127]

Asimismo, se han manifestado sindicatos y distintas organizaciones de trabajadores. La CONFEDERACIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL (COSITMECOS), advirtió a la Defensoría: ''*Como entidad que nuclea a los gremios de la comunicación ratificamos nuestro compromiso constante con Ley 26.522. La misma fue sancionada en el año 2009 en forma mayoritaria por el Congreso Nacional y por eso creemos que el parlamento es el ámbito adecuado para tratar cualquier modificación que se intente realizar sobre ella*''.[128]

Por su parte, distintas organizaciones de los pueblos originarios y campesinos del país, que están representados en el CONSEJO FEDERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL derogado por el Decreto, han reclamado la plena vigencia de la Ley y el restablecimiento de la institucionalidad y destacaron que: ''*La medida es también un ataque a los medios chicos, comunitarios, alternativos, a las cooperativas de los pueblos medianos y pequeños, porque todos ellos serán marginados del negocio de las comunicaciones pero, lo que es más grave, de la posibilidad de ofrecer miradas alternativas y voces plurales*

125 C.A. 63/2016

126 C.A. 49/2016

127 C.C. 98/2016

128 C.A. 55/2016

en el escenario de la comunicación''.[129] Otra de las presentaciones recibidas considera: ''*Para el MNCI [Movimiento Nacional Campesino Indígena] la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual es un aporte inestimable al derecho a la comunicación, la diversidad y la ampliación de derechos, que debe ser sostenida en su integralidad. Además la disolución del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA) deja a los campesinos y a los indígenas sin ningún tipo de representación y sin espacio para proponer políticas públicas en el campo de la comunicación.*'' [130]

Desde la RADIO ESCOLAR COMUNITARIA REC 89.5 de la Provincia de BUENOS AIRES, expresaron: ''*Desde nuestra escuela defendemos la Ley reconocida por los tres Poderes del Estado ya que para nosotros representó la posibilidad de que existan nuevas voces y que puedan expresar las realidades que muchas veces los medios hegemónicos no nos muestran*''.[131]

Organizaciones y colectivos que trabajan por la igualdad y no discriminación por motivos de género en los servicios de comunicación audiovisual se dirigieron también a la Defensoría. La Red PAR -PERIODISTAS DE ARGENTINA EN RED POR UNA COMUNICACIÓN NO SEXISTA-señala en su presentación ''...*gran preocupación como periodistas y comunicadorxs especializadxs en derechos humanos, por el avasallamiento de los derechos adquiridos en esta Ley, que no sólo reconoce a la comunicación como un derecho inalienable de las personas, sino que a la vez promueve 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 (art. 3 inc. m)*''.[132]

Por su parte la ASOCIACIÓN CIVIL COMUNICACIÓN PARA LA IGUALDAD destacó en su reclamo que ''...*la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual es un aporte inestimable al derecho a la comunicación, la diversidad y la ampliación de derechos, que debe ser sostenida en su integralidad*''.[133]

Del mismo modo, audiencias de los servicios de comunicación audiovisual de todo el país, a título individual, han manifestado su preocupación por lo que consideran un avasallamiento a sus derechos.

A modo ilustrativo de las numerosas presentaciones del público, una de ellas manifiesta: ''*Es una ley democrática y sancionada por el Congreso, que garantiza la libertad de expresión y de información, así como la pluralidad de voces. No puede ser vulnerada por un decreto. La vulneración de la ley constituye un atentado a los derechos de todas y todos los ciudadanos argentinas/os*''.[134]

En igual sentido, señalan otras presentaciones: ''*reclamo a quienes correspondan que*

129 Mesa Campesina del Norte Neuquino, C. C. 1278/2015.

130 C.A. 35/2016

131 C.A. 377/2015

132 C.C. 56/2016

133 C.A. 49/2016

134 C.A. 388/2015

hagan respetar y cumplir La Ley de Medios que está siendo pisoteada por el actual gobierno, se deje sin efecto el DNU que permite la intervención del AFSCA, que se garantice la verdadera libertad de prensa para que todas las voces sean oídas y no solo las que responden a los intereses del monopolio dominante''.[135] También aseguran: ''*el avance del Gobierno nacional sobre la LSCA representa una flagrante violación de los derechos que han sido consagrados en la Ley sancionada bajo un mecanismo democrático de participación*''.[136]

Otras denuncias del público entienden que: ''*Con el reciente DNU, sobre la ley de medios, siento el avasallamiento sobre mis derechos al permitir que las grandes corporaciones mediáticas, puedan ejercer el monopolio de la información, -sobre todo en el interior del país- y no tener derecho a escuchar todas las voces*''.[137]

II. Análisis de las reformas a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual a la luz de los estándares internacionales, la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

i. La desarticulación del andamiaje institucional de la Ley N° 26.522

La sociedad argentina luchó casi TREINTA (30) años para contar con una ley de comunicación audiovisual democrática, una normativa que reconociera el derecho a la comunicación y permitiera expresarse a todos los sectores sociales. La Ley N° 26.522 fue una construcción colectiva debatida en numerosos foros y audiencias públicas, que cambió el paradigma que instauraba el Decreto Ley de Radiodifusión N° 22.285 promulgado por la última dictadura cívico militar e inauguró uno nuevo fundado en los derechos humanos.

La información que era considerada una mercancía pasó a ser un bien social y las audiencias sujetos de derechos. Se crearon múltiples mecanismos de participación social y se garantizó que todos los sectores estuvieran representados en los organismos de aplicación, que a su vez son plurales, independientes y autárquicos.

Toda esa construcción que atravesó debates ciudadanos, parlamentarios y que fue ratificado por el Poder Judicial, fue desarticulada en poco más de dos semanas, a través de tres decretos del Presidente de la Nación, dos de ellos de necesidad y urgencia, sin discusión o debate alguno.

Por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) № 13/2015 se reformó la Ley de Ministerios y se creó el MINISTERIO DE COMUNICACIONES incorporando bajo su órbita a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y a la AUTORIDAD FEDERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN, previstos en las respectivas leyes de creación como organismos autónomos y descentralizados (Art.

135 C.C. 5/2016

136 C.C.1260/2015

137 C.C. 40/2016

12, Ley N° 26.522 y Art. 77, Ley N° 27.078), y se dispuso la absorción, por parte del Ministerio, de las competencias de ambas autoridades.

En su Artículo 23 decies punto 7 dispuso que el MINISTERIO DE COMUNICACIONES entenderá ''*en la elaboración de normas de regulación de las licencias, autorizaciones, permisos o registros de servicios del área de su competencia, o de otros títulos habilitantes pertinentes otorgados por el Estado Nacional o las provincias acogidas por convenios, a los regímenes federales en la materia*''.

De acuerdo con las disposiciones de este DNU, las facultades del MINISTRO DE COMUNICACIONES y del titular de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL se superponían, situación que impedía a la ciudadanía tener claridad sobre quién era la autoridad responsable en un tema tan sensible como la regulación de la comunicación audiovisual.

En un segundo avance sobre las disposiciones de la Ley N° 26.522, DOCE (12) días después, el Decreto N° 236/2015 dispuso la intervención de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, removió a todo su Directorio sin causa alguna, sin respetar los procedimientos previstos en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y designó a un interventor.

El mencionado Decreto en su Artículo 1° estableció: ''*Dispónese la intervención de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) por el plazo, prorrogable, de CIENTO OCHENTA (180) días corridos a contar desde la fecha de publicación del presente*''.

En el Artículo 3° dispuso: ''*Desígnase Interventor de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) al señor Agustín Ignacio GARZON (DNI N° 25.431.768), cesando en sus funciones los miembros del Directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)*''.

Idénticas decisiones se adoptaron en los Artículos 2° y 4° respecto de la AUTORIDAD FEDERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (AFTIC).

El Artículo 5° estableció que: ''*En el ejercicio de sus cargos los Interventores tendrán las facultades de gobierno y administración de la AFSCA establecidas en la Ley N° 26.522, y las facultades de gobierno y administración de la AFTIC establecidas en la Ley N° 27.078, respectivamente*.''

Estas normas fueron los primeros pasos en la desarticulación del andamiaje institucional de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En efecto, una de las características salientes de la referida normativa es la conformación de una Autoridad Federal autónoma e independiente del gobierno federal.

La Autoridad de aplicación de la Ley se compone de un Directorio integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo (incluidas la primera, segunda y tercera minoría) y del CONSEJO FEDERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIVISUAL, confor-

mado por distintos actores, entre ellos, los sindicatos, las universidades públicas, los pueblos originarios y las organizaciones que nuclean a los distintos sectores de medios audiovisuales.[138]

Este Directorio consagra la representación plural y democrática en la implementación y fiscalización de la aplicación de la ley, que a su vez garantiza ampliamente el derecho humano a la comunicación y la participación efectiva en la comunicación audiovisual de diversos actores tales como los medios sin fines de lucro, los pueblos originarios, las universidades y escuelas, las entidades con ánimo lucrativo y los Estados en sus diversos niveles.

Para el efectivo cumplimiento de las misiones y funciones que el Directorio plural está llamado a concretar, y *para garantizar realmente su autonomía e independencia, la Ley 26.522 dispuso mecanismos específicos de designación y remoción de sus miembros que el Poder Ejecutivo decidió eludir*.

Finalmente, *el proceso de desarticulación normativa de las disposiciones de la Ley N° 26.522 se perfecciona con el dictado del DNU 267/2015 que crea el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM) como Organismo autárquico dentro del Poder Ejecutivo con un Directorio nombrado en su mayoría funcional por el Poder Ejecutivo, disolviendo las Autoridades de Aplicación y los Consejos Federales* que tanto la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual como la Ley Argentina Digital habían creado en una concepción plural y federal de lo que debía ser la implementación de estas normas.

ii. De un organismo autárquico y plural a uno gubernamentalizado

Corresponde volver expresamente sobre las pautas señaladas respecto del DNU 236/2015 –que dispuso la intervención-, como del DNU 267/15 - que entre otras cuestiones dispuso la creación del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES-, ya que desconocen los mecanismos participativos, de transparencia e independencia que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sí contempla.

Respecto de la designación de los miembros de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNIACIÓN AUDIOVISUAL, el Artículo 14 de la Ley N° 26.522 establece que: ''*Previo a la designación, el Poder Ejecutivo nacional deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de las personas propuestas para el directorio. El Presidente y los directores durarán en sus cargos cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por un período. La conformación del directorio se efectuará dentro de los dos (2) años anteriores a la*

138 El artículo 16 de la LSCA establece que el Consejo Federal está integrado por un representante de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; tres representantes de las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial; tres representantes por las entidades que agrupen a los prestadores sin fines de lucro; un representante de las emisoras de las universidades nacionales; un representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación; un representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones; tres representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación; un representante de las sociedades gestoras de derechos; y un representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

finalización del mandato del titular del Poder Ejecutivo nacional, debiendo existir dos (2) años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo nacional.''

Es claro que la norma previó un mecanismo que garantizara la autonomía e independencia política de la Autoridad respecto de quién esté a cargo del Poder Ejecutivo, al establecer que *el vencimiento de los mandatos no coincida con el recambio presidencial*. Al mismo tiempo, *se dispone que en la designación participen órganos colegiados* como la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, las TECNOLOGÍAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACIÓN y el CONSEJO FEDERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.

Por otra parte se contempla que la sociedad pueda conocer las cualidades técnicas de las personas propuestas, que deben ser publicadas antes de la designación, y emitir opiniones.

La *otra previsión para lograr la autonomía es el mecanismo de remoción*, establecido en el mismo Artículo 14: *''El Presidente y los directores sólo podrán ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño de sus funciones o por estar incurso en las incompatibilidades previstas por la Ley N° 25.188. La remoción deberá ser aprobada por los dos tercios (2/3) del total de los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada en las causales antes previstas''*.

El decreto de *intervención y remoción del directorio* de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, como se dijo, *desconoció de manera absoluta los mecanismos descriptos, sin respetar el debido proceso* garantizado por la Ley N 26.522, la CONSTITUCIÓN NACIONAL y los Tratados de Derechos Humanos.

Esta decisión de vulnerar el debido proceso también se constata fehacientemente en las disposiciones de creación del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, ya que de acuerdo con el Artículo 5 del DNU 267/2015, quienes integran el directorio —donde el Poder Ejecutivo tendrá representación mayoritaria— *''podrán ser removidos por el PODER EJECUTIVO NACIONAL en forma directa y sin expresión de causa''*.

Así es como se desconoce la estructura institucional que garantiza criterios democráticos y participativos de selección y remoción de los/as integrantes del Directorio. A partir de ahora, *por ejercicio absoluto de la voluntad presidencial se veda la participación garantida por los organismos colegiados* que de acuerdo con la Ley N° 26.522 deben tener injerencia en estos procesos.

La *independencia y autonomía de la Autoridad de Aplicación fue reconocida positivamente por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN*. Al decidir el caso ''Grupo Clarín y otros vs. Estado Nacional s/ acción meramente declarativa'' estableció: *''Es de vital importancia recordar que 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 de información plural'' (considerando 74).

Por su parte, en el ámbito internacional, *la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS* en su Informe Anual del 30 de diciembre de 2009 *también reconoció positivamente la institucionalidad creada por la Ley N° 26.522 y, en particular, su Autoridad de Aplicación*. En tal sentido expresó: ''... *que esta reforma legislativa representa un importante avance respecto de la situación preexistente en Argentina. En efecto, bajo el marco normativo previo, la autoridad de aplicación era completamente dependiente del Poder Ejecutivo, no se establecían reglas claras, transparentes y equitativas para la asignación de las frecuencias, ni se generaban condiciones suficientes para la existencia de una radiodifusión verdaderamente libre de presiones políticas. Asimismo, la Ley No. 26.522 reforma el diseño institucional hasta entonces vigente en la materia, incluyendo la creación de nuevos organismos, tales como la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, y la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual está conformada de manera plural y diferenciada de la autoridad de aplicación actualmente vigente.*'' (# 11 y 13).[139]

Junto a este reconocimiento del avance que significó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en relación con la protección de los derechos humanos, en especial de la libertad de expresión, *la Relatoría advirtió sobre la necesidad de adoptar especiales cuidados para no incurrir en vulneración de los estándares vigentes en la aplicación de algunas normas específicas*.

Y en esa oportunidad también afirmó: ''*Los temas antes mencionados requieren que el proceso de implementación de la ley, a cargo de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y los otros órganos competentes, proceda a minimizar los riesgos advertidos y que, por el contrario, optimice las oportunidades que la norma incorpora para reforzar las garantías en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Para ello, es esencial que la autoridad de aplicación se conforme de manera tal que otorgue garantías de independencia e imparcialidad a todos los sectores y que en la implementación de la ley se tenga en cuenta, fundamentalmente, que la finalidad más importante de toda norma de esta naturaleza es garantizar un mayor despliegue de la libertad de expresión, de conformidad con los más elevados estándares en la materia. En este punto, la Relato-*

139 CIDH: Informe Anual 2009 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión [En línea www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf] (Consulta enero 2016)

ría Especial llama a las autoridades competentes a atender los estándares interamericanos a la hora de implementar la Ley 26.522'' (#23, énfasis agregado).

Lo expresado por la Relatoría se suma a la opinión conjunta previamente emitida por las diferentes Relatorías a nivel mundial. En el año 2007 el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, dijeron que: ''*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*.'' [140]

En su informe anual 2014 la Relatoría de la Comisión Interamericana volvió a expresarse sobre las características de los organismos estatales de regulación de medios y dijo: ''*El diseño institucional en relación con la implementación de la televisión digital deberá cumplir con los estándares y recomendaciones válidos para todos los servicios de radiodifusión, ya reconocidos por la CIDH y la Relatoría Especial en reiteradas oportunidades. Esto incluye que estén definidos claramente las características y roles de los distintos actores estatales que participan del proceso, ya sea en la elaboración, aprobación, implementación y fiscalización de la regulación, así como en las políticas públicas del proceso de transición y en los propios servicios de televisión digital.*'' Resalta en esa oportunidad que: ''*Los Estados tienen la legítima potestad de definir las políticas para el sector, en función del interés general, de manera transparente y participativa, y siguiendo objetivos y principios legítimos y en el marco del pleno respeto y promoción de la libertad de expresión, para que su accionar sea compatible con la Convención Americana. No obstante, 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, énfasis agregado).

En este sentido, la Relatoría ha señalado también que la autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión: ''*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*

140 Declaración conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión. 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. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&lID=2

las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión'' (# 194, énfasis agregado). [141]

Ningún aspecto de los procedimientos previstos en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en garantía de la independencia del órgano fiscalizador se ha cumplido durante la implementación de las reformas discrecionales emprendidas por la autoridad gubernamental. Tampoco han sido considerados los estándares en materia de libertad de expresión que hasta aquí se han reseñado en las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

La totalidad del Directorio de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL fue removido sin haber sido nunca objeto de denuncia, ni individual ni colectivamente ante el Consejo Federal de la Comunicación o ante la Comisión Bicameral. Al pasar por alto los mecanismos establecidos en la Ley N° 26.522 se impidió el ejercicio del derecho de defensa de las personas removidas.

Recordamos que la *CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS en reiteradas oportunidades ha señalado que las garantías para obtener decisiones justas deben respetarse en todo tipo de procedimientos, tanto judiciales como administrativos.*

Mencionamos a modo de ejemplo el Caso Yatama Vs. Nicaragua de fecha 23 de junio de 2005, donde afirmó: ''*El artículo 8 de la Convención Americana se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar ''las debidas garantías'' que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso*'' (#147 y 148).

Profundizando en el análisis del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES corresponde puntualizar que el Artículo 32 del DNU 267/15 deroga los Artículos 10, 11, 13, 14, 15 y 16 de la Ley N° 26.522 que refieren a la Autoridad de aplicación y al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, y crea, como se mencionó, un nuevo organismo ''*como ente autárquico y descentralizado, en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones*'' (Art. 1). El decreto establece que: ''*El ENACOM actuará en jurisdicción del MINISTERIO DE COMUNICACIONES, como Autoridad de Aplicación de las Leyes Nros. 26.522 y 27.078 y sus normas modificatorias y reglamentarias, con plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado*'' (Art. 1).

En relación con la composición del Directorio del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, en

141 Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, vol. 2 / Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión. [En línea www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202014.pdf] (Consulta enero 2016)

el Artículo 5 del DNU se estipula que: ''...*La conducción y administración del ENACOM será ejercida por un Directorio, integrado por UN (1) Presidente y TRES (3) directores nombrados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, y TRES (3) directores propuestos por la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, LAS TECNOLOGIAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACION, los que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo UNO (1) a la mayoría o primera minoría, UNO (1) a la segunda minoría y UNO (1) a la tercera minoría parlamentarias. El Directorio del ENACOM tendrá las mismas funciones y competencias que las Leyes Nros 26.522 y 27.078, y sus normas modificatorias y reglamentarias, asignan, respectivamente, a los directorios de la AFSCA y de la AFTIC. El Presidente y los directores no podrán tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita, en las condiciones de la Ley N° 25.188. El Presidente y los directores durarán en sus cargos CUATRO (4) años y podrán ser reelegidos por UN (1) período. Podrán ser removidos por el PODER EJECUTIVO NACIONAL en forma directa y sin expresión de causa [...] El quórum para sesionar será de CUATRO (4) directores, uno de los cuales podrá ser el Presidente, y las decisiones serán adoptadas por mayoría simple. En caso de empate, el Presidente tendrá doble voto*''.

Como puede verse, el procedimiento democrático y participativo de designación de autoridades y la composición plural del directorio que establecía la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en línea con los estándares internacionales, han sido reemplazados por la virtual mayoría automática del Ejecutivo en las decisiones del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES. Si restaba un elemento para asegurar esa hegemonía, *la facultad de remover sin causa a los directores, incluidos quienes hayan sido propuestos y seleccionados por los bloques parlamentarios en representación del Congreso Nacional, confirma la decisión de concentrar el poder de decisión en ese Ente dependiente*, afectando de esta manera la división de poderes, el federalismo, el sistema republicano, el derecho de defensa, todos ellos de raigambre constitucional.

En este sentido se han expresado reconocidos investigadores y académicos especializados en comunicación como Martín BECERRA, UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES – UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES – CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICA Y TÉCNICAS (CONICET), Philip KITZBERGER, UTDT – CONICET, Santiago MARINO, UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES – UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES – UNIVERSIDAD DEL SALVADOR, Guillermo MASTRINI, UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES – UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES, Eugenia MITCHELSTEIN, UDESA, Soledad SEGURA, UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA – CONICET, Martín SIVAK, UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN –NYU-BUENOS AIRES, Gabriel VOMMARO, UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO – CONICET, Silvio WAISBORD, GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY, quienes mediante el documento publicado el pasado 10 de febrero manifiestan su preocupación ante la política delineada por los DNUs 13/15 y 267/15. En efecto señalaron ''*Los decretos crean una nueva autoridad de aplicación en la que el Poder Ejecutivo tendrá mayoría absoluta y podrá remover 'sin expresión de causa'*

a todos los miembros (incluso a los nombrados por las minorías). Dicha creación no augura entonces un proceso de apertura a los diferentes intereses políticos y sociales en el control, la aplicación y el diseño de la política de comunicación." [142]

Como se dijo, este diseño institucional con pleno control del Poder Ejecutivo es un claro retroceso en materia del derecho humano a la comunicación, ya que la promoción de la diversidad sólo puede ser legítima cuando la implementa un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de los diversos grupos de presión.

Por otro lado, el proceso de implementación de la normativa efectivamente llevado a cabo no deja lugar a dudas sobre la progresiva gubernamentalización de la nueva autoridad de aplicación de la ley de servicios de comunicación audiovisual.

Así, el Decreto N° 236/2015 publicado el 23 diciembre de 2015 designó al Dr. Agustín GARZÓN, ex legislador del partido de gobierno como interventor de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, quien asumió sus funciones CINCO (5) días después y cesó de pleno derecho en su cargo el 4 de enero de 2016, con la publicación en el Boletín Oficial del Decreto 267/2015, fechado el 29 de diciembre de 2015.

El 5 de enero de 2016, el Artículo 2° del Decreto 07/2016 designa directores del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM), entre ellos al propio Agustín Ignacio GARZÓN, "con rango y jerarquía de Subsecretario".

El 2 de febrero de 2016 fue publicado el Decreto 276/2016 que acepta, "*la renuncia presentada por el señor Agustín Ignacio GARZON*" al cargo de Director del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES y designa "*a partir del 25 de enero de 2016, a la señora Silvana Myriam GIUDICI*" también ex legisladora del partido de gobierno, en su reemplazo.

Aunque, al momento del dictado de la presente, el funcionario aludido sigue desempeñándose en papel de relevancia en las funciones de la autoridad de aplicación de la ley 26.522.

iii. La carencia de fundamentación del Decreto 236/2015

A lo dicho hasta aquí corresponde agregar que el Decreto 236/2015 se justifica en una serie de imprecisiones y conjeturas, evidenciadas incluso en la conjugación verbal en modo potencial de los supuestos hechos relatados en los considerandos como antecedentes que fundan la decisión.

Esta circunstancia fue advertida por la jueza a cargo del Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo de San Martín en la resolución que hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la Cooperativa de Trabajo para la Comunicación Social.[143]

142 "Ante la política de comunicación delineada por los DNUs 13/15 y 267 de M. Macri". Documento de fecha 10 de febrero de 2016 firmado por Martín Becerra (UNQ-UBA-Conicet), Philip Kitzberger (UTDT-Conicet), Santiago Marino (UNQ-UBA-USAL), Guillermo Mastrini (UNQ-UBA), Eugenia Mitchelstein (Udesa), Soledad Segura (UNC-Conicet), Martín Sivak (Unsam-NYU-Buenos Aires), Gabriel Vommaro (UNGS-Conicet) y Silvio Waisbord (George Washington University), entre otros.

143 Juzgado Federal CYC/CA Nro 2 de San Martín, Autos 279944/2015 "Cooperativa de Trabajo para la Comunicación Social c/Poder Ejecutivo de la Nación s/ amparo Ley 16.986", Resolución del 11 de Enero de 2016.

La Dra. Martina FORNS contrastó la fundamentación del Decreto 236/15 con la información pública disponible sobre la implementación de la Ley N° 26.522 ''...*puesto que la lucha por la debida fundamentación del acto administrativo -expresó- es parte de 'la lucha por la racionalización del poder y la abolición del absolutismo, por la forma republicana de gobierno y la defensa de los derechos humanos' (Gordillo, ob. cit., Tomo III, El acto administrativo. Formalidades, capitulo X, pag. X-14). Luego de una breve investigación en páginas oficiales de internet, pude observar, aunque de manera preliminar, todo lo contrario a lo que se explicita en los considerandos del Decreto № 236/15''* (énfasis agregado).

Si bien remitimos a la lectura íntegra de la resolución de la Jueza FORNS, es importante dar cuenta que la magistrada coteja las afirmaciones de los considerandos 8, 9, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 24 y 25 del Decreto 236/2015, con información pública de la Autoridad Federal, sobre la implementación de la Ley N° 26.522

* Los considerandos 8 y 9 del Decreto 236/2015 refieren a la implementación del Artículo 1 de la Ley y afirman que ''*desde el año 2009 no se han logrado avances significativos en el desarrollo de mecanismos destinados al cumplimiento de la materia*.'' Al respecto considera la jueza FORNS: ''*En la página oficial del AFSCA se verifica que, en principio, el organismo ha logrado avances significativos a los efectos de promover la desconcentración de medios, en cumplimiento de un mandato legal y constitucional (art. 42 de la Constitución Nacional), a través de los denominados procesos de adecuación diseñado en la Ley nº 26.522 (confrontar (http://afsca.gob.ar/tramites-2/#123)*'' (énfasis agregado).[144]

*Luego analiza el considerando 11 del Decreto № 236/15 de acuerdo con el cual no se habrían producido avances en relación con el ''*acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones*...''. Considera la magistrada al respecto que ''*Surge de la información electrónica revisada en la web que, desde la sanción de la LSCA, se otorgaron 1396 licencias y autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual, de las cuales corresponden 1194 a radios FM, 30 a radios AM, 5 a canales de televisión abierta y 167 a cable operadores. Además, se informa que 182 radios del sector social de la comunicación ya cuentan con un número de empadronamiento a partir del proceso de monitoreo para verificar las condiciones de operatividad de radios comunitarias ubicadas en zonas de conflicto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Mar del Plata, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Juan, Santa Fe, Tucumán y Salta. A través de esta intervención, aquellos*

144 La jueza detalla los procesos en trámite dejando constancia de los avances y del contexto en que se produjeron: !Obsérvese que entre las propuestas de adecuación, 23 de ellas fueron declaradas formalmente admisibles, 16 fueron rechazadas porque no cumplían, a criterio de AFSCA, con los requerido por la ley, 1 se encuentra en análisis en áreas técnicas y 3 se hallan en la etapa de procedimiento de transferencia de oficio. Debe tenerse en cuenta, además, que desde 2009, el AFSCA no podía operar totalmente en algunos de estos temas, en atención a que se encontraba vigente una medida cautelar, interpuesta por una empresa, que frenaba el funcionamiento pleno del organismo y que recién en diciembre de 2012 (es decir, luego de casi cuatro años de paralización de vigencia plena de la ley), con el fallo de la Corte, se permitió avanzar en el desarrollo del programa implementación que la ley establecía''.

medios que tienen una inserción comunitaria comprobada pueden presentar proyectos en los distintos llamados a los concursos públicos del Fondo de Fomento Concursable (FOMECA). (ver http://afsca.gob.ar/Varios/pdf/6- de-la-ley-web-entero.pdf)''.

* El considerando 12 alega el incumplimiento del Artículo 47 de la Ley N° 26.522 sobre adecuación por incorporación de nuevas tecnologías. Al respecto señala la jueza que: ''*De una simple compulsa en internet se puede leer, por ejemplo, que el AFSCA actuó en el marco de los dispuesto por la ley a través de actuaciones originadas y promovidas por el mismo AFSCA (según Expediente N° 2396/2014 del registro de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL), es así que se dictó el Decreto № 2456/2014, que establece un Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales*''.

* Los considerandos 14, 15 y 17 también alegan la falta de cumplimiento del Artículo 47, la supuesta inacción de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y la AUTORIDAD FEDERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES respecto de los cambios en la industria y la ''*evidente falta de adecuación de la normativa vigente en el país a la convergencia tecnológica y la evolución de la industria de los sectores involucrados*''. Ante ello, la jueza destaca que ''*El AFSCA convocó a audiencia pública por Resolución № 938-AFSCA/14 en donde se implementa el procedimiento de elaboración participativa del Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual con el objeto de recabar opiniones relativas al proyecto del Decreto del Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisuales Digitales. También se dictó la Resolución № 1047 AFSCA/14, modificada por su similar № 1329 AFSCA 14 que aprobó la Norma Nacional de Servicio de Televisión Digital Terrestre Abierta (TDTA), dando cumplimiento al artículo 88 de la Ley № 26.522 [...] se pueden verificar en la página web del organismo, en la actualidad, decenas de resoluciones para el cumplimiento del art. 93 de la ley (transición a los servicios digitales), al artículo 88 (sobre la norma nacional de servicio) en donde se aprobaron numerosas resoluciones los planes técnicos para todo el país y otra en donde se asignó a los titulares de licencia de servicios de televisión abierta analógica en localizaciones planificadas, canales digitales de televisión para la prestación de TDTA*''.

* El considerando 20 del Decreto № 236/15 invoca que estarían incumplidas las obligaciones en materia de regularización del espectro en las principales jurisdicciones. Señala sobre este punto la disposición judicial que ''...*de los informes de la página oficial del (AFSCA) surge que en julio de 2015, en la sede del organismo y ante escribano público, se procedió a la apertura de sobres con las ofertas recibidas para la licitación internacional del Sistema Integral de Gestión y Monitoreo del Espectro Radioeléctrico para la banda de Radiodifusión (SIGER)*''. Y destaca: ''...emana *del informe que este tipo de decisiones y actividades se han realizado por unanimidad de los integrantes del Directorio, lo que quiere decir que los integrantes de la entonces oposición también estaban de acuerdo con este tipo de iniciativas y gestiones [...] De acuerdo a lo establecido, la AFSCA cumplió todos los actos administrativos correspondientes para esta licitación,*

los cuales fueron notificados y publicados en las páginas web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Development Bussiness (UNDB), un medio gráfico de alcance nacional y en el sitio web de la AFSCA.''

* Respecto a los considerandos 22, 23, 24 y 25 del Decreto № 236/15 en los que se alegan incumplimientos en la tramitación de expedientes, realización de concursos y adjudicaciones de servicios, la jueza considera: ''*De acuerdo a informes de la página oficial del AFSCA, ya se ha indicado que se han otorgado centenares de licencias y autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual. También existen 182 radios del sector social de la comunicación que cuentan con un número de empadronamiento [...] Al sector privado se le han adjudicado 763 licencias de frecuencias AM y FM, y de las 167 licencias otorgadas en todo el país para prestar servicios de cable, 85 corresponden al sector privado con fines de lucro y las 82 restantes sin fines de lucro, y prácticamente la totalidad de estas últimas pertenecen a cooperativas. En definitiva, y en relación a estos hechos y actividades, prima facie, aquí acreditados: ¿Se puede hablar, en este escenario, de incumplimiento de objetivos, ausencia de mecanismos para realizar actualizaciones, omisión de revisiones regulatorias, inadvertencias para afrontar cambios tecnológicos necesarios, situación pendiente de regularización de jurisdicciones en situación crítica, expedientes paralizados, concursos pendientes, retrasos en resoluciones, etc.? Como lo he observado, existen serios indicios para advertir que las afirmaciones vertidas en muchos de los considerandos del Decreto № 236/15 son, por lo menos, inexactas'' (énfasis agregado)*.

iv. Concentración monopólica, oligopólica o indebida de los servicios de comunicación audiovisual

La promulgación de la Ley N° 26.522 el 10 de octubre de 2009 fue, como ya se dijo, el resultado de un intenso debate público y de la movilización de distintas expresiones de la sociedad civil, como organismos de derechos humanos, pueblos originarios, sindicatos y universidades, que luchaban por la democratización de las comunicaciones, como presupuesto fundamental para el ejercicio igualitario de la libertad de expresión en el marco de un Estado de derecho.

El Poder Legislativo fue también protagonista de ese proceso deliberativo ya que el CONGRESO NACIONAL auspició encuentros y audiencias para debatir las reformas que el proyecto de Ley implicaba, dando lugar a profundos intercambios entre los representantes del pueblo y los sectores de la comunicación audiovisual.

La etapa siguiente, de puesta en funcionamiento de los mecanismos de la ley, implicó la judicialización de aspectos centrales vinculados con prácticas de desconcentración, por parte del grupo con mayor cantidad de licencias del país y demoró casi CUATRO (4) años su plena aplicación respecto de este Grupo. Esta situación concluyó el 13 de octubre de 2013 cuando *la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN declaró la plena constitu-*

cionalidad de los Artículos 41, 45, 48 —segundo párrafo— y 161 de la Ley que habían sido cuestionados, en el ''caso Grupo Clarín…'', luego de realizar audiencias públicas en las que esta Defensoría participó como *Amici Curiae* Independiente.

Señaló en esa oportunidad el Ministro de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Raúl Eugenio ZAFFARONI, al referirse a la genealogía y larga gestación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en su voto del caso ''Grupo Clarín S.A.'' : ''...*no surge como un brote aislado, sino que es un momento más en un largo y complicado curso legislativo, iniciado hace noventa años y jalonado por múltiples proyectos e iniciativas, después de un consenso muy amplio acerca de la necesidad de superar la regulación de una ley de facto y de sus inconsultas y contradictorias reformas''*. [145]

Durante esos CUATRO (4) años se debatió en distintos tribunales del país la constitucionalidad de las medidas antimonopólicas que limitaban la propiedad vertical, horizontal y cruzada de los medios de comunicación audiovisual y la adecuación a la norma, para finalizar como se dijo con la ratificación plena de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Sin embargo, este largo proceso democrático de más de TRES (3) décadas se vio abruptamente truncado por *la sanción del DNU № 267/2015, que vino a desarticular los mecanismos de control antimonopólico que garantizaban la pluralidad informativa y la diversidad cultural en los servicios de comunicación audiovisual tanto en su faz individual como colectiva, derogando, entre otros, los mismos artículos declarados constitucionales por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN*.

Analicemos ahora el DNU 267/2015 y la desarticulación de los mecanismos de control antimonopólico que apareja, así como sus impactos en la libertad de expresión y el acceso a la información

En primer lugar al referirnos a la legalización de las prácticas monopólicas y al retroceso en los estándares del SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (en adelante SIDH) sobre diversidad y pluralidad, es importante tener en cuenta que *el DNU № 267/2015 establece un sistema de derogaciones y modificaciones a la Ley N° 26.522 que vulneran seriamente la dimensión social de la libertad de expresión, en clara afectación a libertades fundamentales por medio de una norma que no supera el estatus de ''ley formal'' que exige la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Opinión Consultiva N° 6/1986 de la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (Corte IDH) para considerarla como una restricción permitida* (más adelante se profundizan estas consideraciones).

Las principales modificaciones son:

- Modificación del Artículo 45 de la Ley N° 26.522 sobre límites a las licencias: el DNU № 267/2015, a través de su Artículo 17, excluye el límite de licencias permitidas

145 Corte Suprema de Justicia de la Nación, causa ''Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa, 29 de octubre de 2013, Voto del Juez Eugenio Raúl Zaffaroni, considerando 11. Expte: 6.439.XLIX.REX''.

a los servicios de radiodifusión por suscripción por vínculo físico en diferentes localizaciones, el límite de licencias de radiodifusión por suscripción con uso del espectro radioeléctrico, el límite en el orden local de licencias de televisión por suscripción y televisión abierta y el límite del TREINTA Y CINCO PORCIENTO (35%) del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios regulados por la Ley N° 26.522. Además, se amplía de DIEZ (10) a QUINCE (15) el número de licencias de servicios de comunicación audiovisual de radiodifusión televisiva abierta y sonora admitidas en el orden nacional en manos de una misma licenciataria.

- *Derogación del Artículo 48 sobre ''prácticas de concentración indebida'':* el Artículo 22 del DNU deroga el Artículo 48 de la Ley N° 26.522 en relación con las llamadas ''Prácticas de concentración indebida'' —de carácter complementario al Artículo 45 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual— que establecía facultades para verificar la existencia de vínculos societarios que exhibieran procesos de integración vertical y horizontal de actividades ligadas o no a la comunicación social. Al respecto, es importante tener en cuenta que se deja de lado aquello que ya expresaba la Relatoría para la Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS correspondiente al año 2000, cuando señaló en su Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión 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 (...). Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos*'' (Principio 12).[146]

- *Derogación del Artículo 44 que impedía la delegación de la explotación:* por medio del Artículo 22 del DNU № 267/2015, se abre la puerta para delegar la prestación efectiva de servicios de comunicación audiovisual a terceros, sin que hayan sido sometidos a la evaluación previa que debe realizar la autoridad de aplicación de la ley para considerarlos licenciatarios. De esta forma se autoriza que terceros se hagan cargo indirectamente de las licencias por medio de un procedimiento de adjudicación flexibilizado y poco riguroso, que oscurece la propiedad real y el funcionamiento en los hechos de los verdaderos usufructuarios de las licencias, favoreciendo, a su vez, la concentración indirecta a través de intermediarios y el ocultamiento de intereses económicos, societarios, ideológicos y políticos que las audiencias tienen derecho a conocer.

Recordemos que esta derogación debilita la política de transparencia de la propiedad que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece tanto en el Artículo 44 como en el Artículo 72, inciso e), que incluye entre las obligaciones de los licenciatarios ''*...poner a disposición, como información fácilmente asequible, una carpeta de acceso público a la que deberá sumarse su exhibición sobre soporte digital en internet*'', en la

146 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión [En línea http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&lID=2] (Consulta enero 2016)

que debe constar específicamente quiénes son los titulares de la licencia o autorización.

La Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión pronunciada por los Relatores de Libertad de Expresión 2007, ya citada, manifestaba la importancia de impulsar medidas que garanticen la transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación en contextos de concentración mediática: "...*Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles. Además deben involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad* [...] *en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor*".

- Modificación del Artículo 41 sobre "transferencia de licencias": el Artículo 16 del mismo DNU admite la aprobación tácita de las transferencias sin mayores controles públicos, luego de los NOVENTA (90) días de su simple comunicación, sin la necesidad de que se expida la autoridad de aplicación para ser aprobada. De este modo, el Estado relega su poder de policía sobre las transferencias y se alteran las reglas generales del derecho administrativo, que establecen que el silencio de la autoridad significa la negativa a lo solicitado. Así, se prioriza el derecho privado sobre el derecho público y se permite aumentar el grado de mercantilización del sistema de comunicación a niveles que superan lo permitido incluso bajo el Decreto-Ley № 22.285 de la dictadura cívico-militar que regulaba anteriormente la materia.

De acuerdo con los parámetros de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH en su Informe del año 2009 ya citado, en cuestiones de radiodifusión los Estados deben adoptar una serie de medidas para promover una mayor pluralidad de voces, consistentes en dictar leyes antimonopólicas y permitir el acceso a las licencias de nuevos titulares, pero también en reducir o eliminar las prácticas de renovación automática de las licencias, especialmente en contextos de concentración en la propiedad de los medios.

Específicamente, la Relatoría afirma que la decisión administrativa de renovar o no una licencia debe analizar en cada caso concreto "...*cómo compatibilizar el objetivo de fomentar la pluralidad y diversidad de voces, en particular en países o regiones con índices de concentración de la propiedad de los medios de comunicación muy altos*". Por esta razón afirma que se debe realizar a través de un procedimiento "...*regulado por ley, ser transparente, estar guiado por criterios objetivos, claros y democráticos, y asegurar el debido proceso*". [147]

- Modificación del Artículo 40 fomenta la concentración: los Artículos 15 y 20 del DNU modifican el mecanismo de autorización de prórrogas de las licencias dispuesto por la Ley N° 26.522. Por un lado, al excluir al servicio de televisión por cable de las reglamentaciones de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, este tipo de

147 CIDH, Informe Anual 2009 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ver párrafos 74 y 77, página 396.

licencias dejarían de tener un plazo de vencimiento cierto. Por otro lado, en relación con el resto de los servicios que continúan regulados por la Ley N° 26.522, se flexibiliza la posibilidad de prorrogar los plazos de licencias, en primer lugar de modo "automático" por CINCO (5) años y luego en períodos de DIEZ (10) años sin límite temporal, dejando a la discrecionalidad del nuevo MINISTERIO DE COMUNICACIONES (creado, como hemos visto, por el DNU № 13/2015) la posibilidad de convocar a nuevos concursos. Ello en virtud de que establece: "*el MINISTERIO DE COMUNICACIONES podrá llamar a concurso a nuevos licenciatarios en los términos del artículo 32 de la presente ley, fundado en razones de interés público, la introducción de nuevas tecnologías o el cumplimiento de acuerdos internacionales. En este caso los licenciatarios anteriores no tendrán derecho adquirido alguno respecto a su licencia*". [148]

Otra consecuencia negativa de la derogación del Artículo 40 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es la eliminación del mecanismo de transparencia y participación social que preveía la celebración de audiencias públicas en la localidad donde se preste el servicio, como instancia de consulta previa a la autorización de las prórrogas. Este retroceso contradice los estándares de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS que ha sostenido que la renovación de licencias debe realizarse por medio de un procedimiento transparente y público que contemple, por ejemplo, "*la realización de audiencias en las que pueda escucharse la opinión del público*". [149]

Por último es importante resaltar lo afirmado por los investigadores en el ya citado documento: "*Argentina avanzó recientemente en una construcción institucional de las políticas audiovisuales que no sólo involucró al Poder Ejecutivo, sino que fue fruto de un debate público, legislativo y de un fallo de la Corte Suprema de Justicia. Los tres poderes del Estado coincidieron, en consonancia con las regulaciones de las democracias estables, que la libertad de expresión y el pluralismo precisan restricciones a la concentración de la propiedad de medios. Como todo, puede discutirse cuáles son los mecanismos idóneos para establecerlas, pero parece problemático cancelar dicho debate (sobre la premisa empíricamente infundada de la inexistencia de la concentración en nuestro país), eliminar sin argumento varios de los principales límites a la concentración fruto de la ley aprobada por el Congreso, y decretar un marco opuesto como un hecho consumado. El relajamiento de los límites a la propiedad generará consecuencias importantes sobre un sector fuertemente propenso a las economías de escala, beneficiará a los mayores grupos y, con toda probabilidad, consolidará la dominación del sector por parte de muy pocos conglomerados, lo que*

148 El artículo 32 de la LSCA sobre el régimen para la adjudicación de licencias y autorizaciones, establece que: "Las licencias correspondientes a los servicios de comunicación audiovisual no satelitales que utilicen espectro radioeléctrico, contemplados en esta ley, serán adjudicadas, mediante el régimen de concurso público abierto y permanente" y agregaba que "Cuando un interesado solicite la apertura de un concurso, el llamado deberá realizarse dentro de los sesenta (60) días corridos de presentada la documentación y las formalidades que establezca la reglamentación".

149 CIDH, Informe Anual 2009 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, párrafo 78, páginas 396 y 397.

no constituye solo un problema que afecta la competencia económica, sino que atañe a la libertad de expresión y a la calidad de nuestra democracia." [150]

En igual sentido ya se habían referido al respecto, organizaciones latinoamericanas dedicadas a la defensa y el derecho a la libertad de expresión cuando dieron a conocer un documento en el cual manifestaron su preocupación "*por los niveles de concentración mediática en la región*", allí reafirmaron que "*la libertad de expresión es un derecho humano universal y una condición necesaria para la existencia efectiva de pluralismo político y la diversidad de informaciones y opiniones y para una participación informada de la ciudadanía y por eso se convierte en una piedra angular para la democracia*".

El documento, firmado por el OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE REGULACIÓN, MEDIOS Y CONVERGENCIA (OBSERVACOM), la ASOCIACIÓN PARA EL PROGRESO DE LAS COMUNICACIONES (APC) y la ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN (AMEDI), Artículo 19 de Brasil, CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (CAINFO) de Uruguay, el COLEGIO DE PERIODISTAS DE CHILE, el INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS PARA LA DEMOCRACIA SOCIAL (DEMOS) y CIVITAS de Guatemala, la FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA (FLIP) de Colombia, Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicaçao Social, la ASOCIACIÓN DE RADIOS COMUNITARIAS Y MEDIOS ALTERNATIVOS VOCES de Paraguay y la FUNDACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO (COMUNICÁNDONOS) de El Salvador, señala que "*la concentración mediática conspira contra la democracia y es una grave barrera al ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información por cuanto representa un obstáculo para la diversidad de medios y el pluralismo de ideas e informaciones*" y reafirma que "*la diversidad y el pluralismo de perspectivas e informaciones refuerza el carácter esencial de la libertad de expresión como requisito para la vigencia de un régimen democrático, así como su papel como derecho habilitador e interdependiente con el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos*". A su vez, el texto advierte que "*como consecuencia de la concentración indebida, los contenidos que reciben las audiencias quedan en manos de pocos grupos que, a su vez, suelen integrar entre sus actividades distintos intereses económicos y políticos, que en varios casos les otorgan un poder que rebasa a las instituciones estatales, conformándose en poderes fácticos que determinan la agenda pública poniendo en riesgo el debate democrático*". Por otro lado, manifiesta que "*la concentración indebida de medios debilita los derechos laborales de los periodistas, pues al no contar con diversidad de espacios para desarrollar su trabajo se ven forzados a aceptar las condiciones que las empresas les imponen sin mayor opción, facilitando la autocensura de periodistas y comunicadores*".

Por todo ello, sostienen los firmantes que "*los Estados deben cumplir con sus obligaciones de garantizar y proteger la libertad de expresión, haciendo el uso máximo de recursos institucionales para que el pluralismo y la diversidad sean una realidad material que permita el goce de este derecho y aseguren el pleno ejercicio del derecho a*

150 "Ante la política de comunicación delineada por los DNUs 13/15 y 267/15 de M. Macri" documento citado.

la información en su dimensión colectiva y no sólo individual, para lo cual es necesario armonizar su legislación interna y adoptar políticas públicas activas de acuerdo a los estándares internacionales en la materia''.[151]

v. Homogeneización de las programaciones, extranjerización y desprotección de la industria cultural nacional

La política de concentración de propiedad de los medios de comunicación que instaura el DNU 267/2015 tiene como efecto la *aniquilación de la diversidad cultural* que garantizaba la Ley N° 26.522, principalmente en sus Artículos 3, 63, 65 y 67; la Ley N° 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales; el Artículo 75, inciso 19 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales que el Estado argentino ha ratificado, además de los estándares en la materia definidos por el SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

La redefinición del servicio de televisión paga por vinculo físico como prestación en el ámbito de las telecomunicaciones y su exclusión de la regulación como medio audiovisual, *aumenta el grado de mercantilización de la comunicación audiovisual y degrada el sentido de bien cultural de este servicio,* ya que se elimina la necesaria defensa de la producción cultural y artística en condiciones de desarrollarse en cada región del país, al mismo tiempo que se quitan las restricciones para que los mismos sean adquiridos y/o controlados por capitales extranjeros.

Ello a pesar de que la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión de 2007, ya citada, al referirse a la diversidad de las programaciones expresa que: ''*Se debe considerar proveer apoyo para la producción de contenido que contribuya de manera significativa a la diversidad, fundado en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria. Esto puede incluir medidas para promocionar productores de contenidos independientes, incluso solicitando a los medios públicos que adquieran una cuota mínima de su programación de dichos productores*''.

Sin embargo, como otra de las consecuencias indirectas de la exclusión del servicio de televisión paga por cable de la regulación de los servicios de comunicación audiovisual, podría perder validez la disposición del Artículo 67 de la Ley N° 26.522 que establece ''*cuotas de pantalla de cine y artes audiovisuales nacionales*'' en el caso de los servicios de televisión paga por cable, con sus implicancias en el desarrollo y la desprotección de la industria cinematográfica nacional que pierde espacios de televisación, frente a la liberalización de los requisitos societarios para la participación en la titularidad de servicios de comunicación audiovisual y el aumento de los porcentajes de cotización internacional en las bolsas de valores. En términos de ventajas comparativas, se configura un escenario de fuertes asimetrías entre la industria cinematográfica extranjera y la nacional, cuando es justamente esta última la que tiene el potencial de preservar

151 www.observacom.org

y difundir el patrimonio cultural y la diversidad de expresiones de todas las regiones y culturas que integran la Nación argentina.[152]

Se sumaría a ello la desregulación de las obligaciones de composición de grillas de programación o "*must-carry rules*", que establece el Artículo 65 de la Ley N° 26.522, de modo incompatible con lo expresado en la misma Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión antes mencionada: "*Los diferentes 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*".

Ello configura una situación de *inequidad en el acceso a la plataforma* que ofrece esta prestación televisiva para los diferentes tipos de medios de comunicación —comerciales, comunitarios y de servicios públicos— en tanto queda al arbitrio de las empresas, en función de sus intereses económicos y políticos, cuáles señales y canales incluyen y cuáles excluyen, en el contexto de un mercado audiovisual sumamente concentrado. Privilegiando, como ha ocurrido, lo propio y discriminando lo "ajeno".

Finalmente, en este mismo orden de regresión normativa, la modificación del Artículo 63 de la Ley N° 26.522 por el Artículo 19 del DNU 267/2015, aumenta los porcentajes admitidos de retransmisión en red y, por lo tanto, potencia la concentración de contenidos y la retransmisión de la programación generada por los principales canales de gestión comercial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por lo cual *se debilita la producción de contenidos propios, locales, federales e independientes en las distintas regiones del país*, con sus correspondientes efectos en la homogeneización de ideas, la afectación del derecho de acceso a la información local socialmente relevante y la reducción de puestos de trabajos en las provincias del país.

vi. Confirmación por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN de la constitucionalidad de la Ley N° 26.522 y sus cláusulas antimonopólicas

Las normas que regulaban la concentración de la comunicación audiovisual fueron, como ya dijimos, sometidas en diferentes instancias a procesos judiciales iniciados por los sectores concentrados de la comunicación audiovisual. Finalmente la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN dictó un fallo en el que declaró la plena constitucionalidad de los artículos que se cuestionaban que ahora el DNU 267/15 pretende modificar o simplemente derogar.

152 De acuerdo a las modificaciones y derogaciones de los artículos 18, 22, 25 y 55 del DNU № 267/2015.

En dicho precedente histórico, se analizaron las características del mercado concentrado previo a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, se contrastó esta norma con los estándares internacionales que protegen el derecho a la libertad de expresión, la razonabilidad y justeza de las restricciones establecidas para prevenir la concentración y la ponderación de otros derechos que se ven afectados cuando se permiten los monopolios.

Afirmó la Corte Suprema en el mencionado fallo ''... *El diseño de la ley 26.522 reposa, básicamente, en la concurrencia de dos circunstancias: a) un mercado de prestación de servicios de comunicación audiovisual que por ser altamente concentrado afecta la diversidad y pluralidad de voces y, en consecuencia, es inconciliable con el ejercicio de la libertad de expresión; b) la necesidad de establecer un conjunto de condiciones generales tendientes a modificar tal estado de cosas, mediante la fijación de nuevas reglas legales a las que deberán sujetarse la totalidad de los actores que participen en aquel mercado*'' (voto del Ministro PETRACCI, considerando 21).

Las restricciones ''...*cumplen con el requisito de haber sido previstas en forma precisa y clara en una ley en sentido formal y material. Asimismo, ellas persiguen objetivos e intereses imperativos, autorizados por la Convención* ''Americana de Derechos Humanos''*; es más, esta última obliga a los Estados a adoptar acciones positivas para garantizarlos. Tal como ya se señaló, el propósito de estas restricciones fue el de 'garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local', lo que constituye 'un interés público legítimo, que puede justificar la toma de decisiones en materia de radiodifusión'. Que en cuanto al requisito según el cual una restricción debe ser 'necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persigue, estrictamente proporcionada, e idónea', resulta relevante señalar que, en el caso, se encuentra acreditado que el mercado argentino de medios audiovisuales está altamente concentrado*'' [...] *''En un mercado de las características descriptas, las restricciones a la concentración de la propiedad de los medios aparecen como necesarias a fin de lograr 'la diseminación más amplia posible de información de fuentes diversas y antagónicas'. Es que 'la propiedad conlleva el poder de seleccionar, editar y elegir los métodos, manera y énfasis de la presentación'. Por lo que, en principio, es posible pensar que permitir a un único actor dominar la oferta mediática, o al menos, preponderar en forma decisiva, habrá de representar una amenaza potencial a los intereses de los consumidores y del pluralismo*'' (considerandos 22 y 23, voto citado, resaltado propio).

Con relación a las restricciones a la concentración horizontal en el orden nacional —tanto la fijación del número máximo de licencias como de un límite en el porcentaje o cuota de mercado— la Corte consideró que se encuentran adecuadamente justificadas: ''...Las medidas en cuestión resultan idóneas para cumplir con los objetivos mencionados, en tanto las restricciones contenidas en el artículo 45 a la cantidad de licencias y registros aparecen como apropiadas o aptas para permitir la participación de un mayor número de voces, o al menos poseen entidad suficiente como para contribuir de

algún modo a ese objetivo. Es evidente que a través de la limitación de la cantidad de licencias y registros a todos los operadores de medios de comunicación se podría evitar la concentración y ello permitiría una mayor participación y diversidad de opiniones'' (considerando 43 voto mayoritario integrado por la Ministra HIGHTON DE NOLASCO y el Ministro LORENZETTI).

Agregó la Corte que ''...*La ley, al limitar la cantidad de licencias y registros persigue el enriquecimiento del debate democrático y, en definitiva, el fortalecimiento de la libertad de expresión y del derecho a la información de todos los individuos. En otras palabras, la regulación en examen apunta a favorecer políticas competitivas y antimonopólicas para preservar un derecho fundamental para la vida de una democracia como lo es la libertad de expresión y de información*'' (considerando 44, voto mayoritario).

Por otra parte dijo que ''*En cuanto al mercado de la televisión por cable, una vez admitida la posibilidad de que el Estado lo regule, la limitación del 35% de abonados aparece justificada ya que cualquier operador podría prestar el servicio a más de un tercio del mercado. A su vez, el límite de 24 licencias, en tanto permite alcanzar un porcentaje de mercado similar (32.7%, según surge de la pericia económica; fs. 1858 vta.) tampoco se muestra irrazonable. A idéntica conclusión cabe arribar con relación al diferente modo en que la ley regula la televisión por cable y la televisión satelital. Ello es así en tanto ambos servicios reconocen la misma cuota de mercado (35% del total de abonados), y si bien las licencias tienen —por razones técnicas— distinto alcance territorial, tal circunstancia carece de entidad en la medida en que las 24 licencias de televisión por cable permiten llegar a un porcentaje muy cercano al límite máximo del mercado. Se suma a ello que la titularidad de licencias de televisión satelital por suscripción excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual, restricción que no se aplica a los titulares de licencias de televisión por cable*'' (considerando 46, voto mayoritario, resaltado propio).

Con relación a los servicios que usan espectro radioeléctrico, el máximo Tribunal dispuso que ''*el máximo de 10 licencias se encuentra justificado en función del carácter reducido del medio que utilizan, los derechos de terceros y el interés público (Fallos: 335:600 y sus citas). Por estas razones, este tipo de servicios admite una mayor reglamentación (Fallos: 326:3142)*'' (considerando 46, voto mayoritario).

También afirmó la Corte en el mismo considerando, ''...*la limitación según la cual el titular de una licencia de televisión por suscripción no puede acumular en una misma área una licencia de televisión abierta y viceversa, resulta coherente con el principal propósito de la ley de permitir la participación de la mayor cantidad posible de voces en un mismo mercado local. Y finalmente, la limitación de un registro de señal de contenido, sea que el servicio utilice o no espectro radio eléctrico, impide que los distribuidores de señales privilegien las producciones propias por sobre las de sus competidores, logrando así una mayor pluralidad, otro de los objetivos primordiales de la ley*''*(resaltado propio)*.

Al profundizar sus argumentos, *la Corte recuerda la legitimidad y legalidad de la Ley: ''no debe perderse de vista que el régimen de multiplicidad de licencias que impugna la actora surge de la propia ley y no de un acto emanado de la autoridad administrativa, ley que, además, ha sido precedida de numerosos proyectos durante los últimos treinta años, fue debatida ampliamente dentro y fuera del Congreso y finalmente sancionada por una importante mayoría de legisladores, representantes de numerosas corrientes políticas''* (considerando 47, voto mayoritario, destacado propio).

Validando lo dispuesto en el Artículo 161 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que estableció el mecanismo de adecuación a la ley, la Corte afirmó que *''el Congreso diseñó un sistema de multiplicidad de licencias basado en reglas cuya aplicación tiende a modificar relaciones jurídicas existentes por razones de interés público. Para lograrlo, el legislador estableció que los sujetos que fueran titulares de un mayor número de licencias que el establecido en su articulado tendrán que adecuarse, pudiendo para ello transferir aquellas que tengan en exceso. De manera que no se está en presencia de un caso de expropiación por razones de utilidad pública, ni de revocación de actos administrativos por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia, ni del rescate de un servicio público. Se trata de un sistema de desinversión por el cual los sujetos alcanzados por la ley se encuentran obligados a adecuarse al nuevo régimen legal en materia de multiplicidad de licencias y, en consecuencia, deben transferir dentro de un plazo todas aquellas que resulten necesarias para ajustarse al límite actualmente dispuesto por la norma [...] Que el legislador contempló una forma de compensar la restricción al derecho de propiedad como modo de paliar las consecuencias negativas que la aplicación de la nueva legislación pudiera generar, en la medida en que el sistema de desinversión previsto permite que los titulares de licencias transfieran a un tercero las que tengan en exceso y obtengan un precio a cambio. Esta posibilidad de obtener un precio se extiende a los distintos casos contemplados en el decreto reglamentario 1225/10 y en la resolución 297/2010 dictada por la AFSCA (transferencia voluntaria, oferta por la AFSCA y transferencia de oficio; conf. artículo 161 del decreto y capítulo III, puntos a, b y c de la resolución)''* (considerandos 56 y 59 del voto mayoritario).

De esta manera la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN convalidó los artículos que habían sido impugnados por el Grupo Clarín y los declaró compatibles con la CONSTITUCIÓN NACIONAL y los tratados de derechos humanos aplicables al caso. Sin embargo, los decretos del Poder Ejecutivo, adoptados a escasos días de iniciada la gestión, desconocen su plena constitucionalidad sin siquiera mencionar el debate social y jurídico que generaron y la decisión final que la Corte tomó en relación con ellos.

vii. El público audiovisual como principal actor comunicacional afectado

La política comunicacional que establece el DNU 267/2015 en la REPÚBLICA ARGENTINA se inscribe en un contexto regional marcado por los efectos negativos de la comuni-

cación concentrada y la desigualdad en el ejercicio de la libertad de expresión. A los tradicionales obstáculos para acceder de modo más equitativo a la explotación o a la propiedad de licencias de radios y televisión, se suma la homogeneización discursiva, que impide la realización del derecho al acceso a una información plural y la inclusión de representaciones simbólicas diversas en los servicios de comunicación audiovisual.

Además de las Relatorías sobre Libertad de Expresión, especialistas en derecho a la comunicación se han manifestado sobre el fenómeno de la concentración mediática y sus consecuencias.

El investigador en economía política de la comunicación Martín BECERRA lo ha analizado en profundidad al sostener que "... *La concentración es un proceso que regula de facto los mercados y se retroalimenta incrementando la fortaleza de pocos actores que, por su posición, capturan los mejores y mayores recursos de su mercado, con lo que se va reduciendo tendencialmente la significación del resto. La concentración suscita, pues, la desaparición de actores pequeños y marginales*".[153]

Sobre el impacto en el acceso a la información plural, señala: "... *En los medios de comunicación, la concentración provoca una reducción de las fuentes informativas (que genera menor pluralidad de emisores), una relativa homogeneización de los géneros y formatos de entretenimiento (que implica la estandarización de estos, de manera que se resigna la diversidad de contenidos), una predominancia de estilos y temáticas, y una concomitante oclusión de temas y formatos. La concentración de medios tiende a la unificación de la línea editorial. Es difícil que en un mismo grupo de comunicación se hallen divergencias profundas sobre temas sensibles en la línea editorial. Cuando se trata de tomar partido por medidas importantes, es difícil que un mismo grupo albergue posiciones realmente diversas. Lo anterior se combina con el sesgo informativo: los medios no suelen informar con ecuanimidad cuando empresas del mismo grupo lanzan un producto al mercado, del mismo modo que tampoco son desinteresadas las coberturas noticiosas cuando son los competidores (en algún mercado) los que generan el lanzamiento. La concentración, además, vincula negocios del espectáculo (estrellas exclusivas), del deporte (adquisición de derechos televisivos), de la economía en general (inclusión de entidades financieras y bancarias) y de la política (políticos devenidos en magnates de medios o socios de grupos mediáticos) con áreas informativas, lo que produce repercusiones que alteran la pretendida 'autonomía' de los medios*".

Agrega también, respecto de la afectación negativa en la economía de pequeña escala, en especial en las economías locales: "*Otro impacto que provoca la concentración es la centralización geográfica de la producción de contenidos e informaciones en los lugares sede de los principales grupos. Buenos Aires (en Argentina), San Pablo y Río de Janeiro (en Brasil), Santiago (en Chile) son ejemplos contundentes. Este impacto tam-*

153 Becerra, Martín Alfredo (2015) "De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina", Paidos, p. 69 y ss.

bién debilita el espacio público y empobrece la disposición de distintas versiones sobre lo real por parte de las audiencias/lectores, condenando a una sub representación a vastos sectores que habitan en el 'interior'. Por otra parte, la concentración supone un ambiente de precarización del empleo, porque desaparecen medios y porque los existentes tienden a fusionarse, generándose economías de escala y ahorro de costos laborales. Y además porque, en un sistema de medios muy concentrado, los periodistas tienen pocas alternativas de conseguir un buen empleo si se enfrentan con alguno de los grandes grupos, dada la tendencia a la cartelización del sector''.

Así, se puede concluir que: ''... Por consiguiente, y salvo excepciones, los procesos de concentración debilitan la circulación de ideas diversas en la sociedad, y por ello, protagonizan desde hace décadas la agenda de políticas públicas en el sector de la información y la comunicación en países de distintas latitudes y con tradiciones regulatorias diferentes.''

El especialista en derecho a la información y libertad de expresión Damián LORETI, por su parte, afirma: *''La concentración de la propiedad de medios de comunicación tiene como correlato la homogeneización de contenidos -en pos de consolidar alianzas comerciales y políticas- y la marginación de las voces disidentes''*.[154] De hecho, ya en 2007 LORETI y Guillermo MASTRINI afirmaban: *''Lo deseable y respetuoso de los principios de derechos humanos sería una legislación que permitiera la aparición de nuevos medios, desconcentrara lo actualmente establecido y garantizara un desarrollo mayor de expresiones culturales propias, respetando los derechos de trabajadores, intérpretes, autores y creadores.''* [155]

También *la Corte Suprema se refirió a las consecuencias que trae al público la concentración mediática.* Dejar librado a las ''reglas del mercado'' nuestra configuración cultural *''sería simple y sencillamente un suicidio cultural''* afirmó el Ministro ZAFFARONI, ya que la *''... homogenización de nuestra cultura a través de la monopolización de los medios audiovisuales, sería la destrucción de nuestro pluralismo, como lo es cualquier uniformización, por definición antípoda de la igualdad republicana y democrática. El derecho a ser diferente quedaría a merced de los intereses pecuniarios –o de cualquier otro orden- de los grupos económicos dominantes. Y en nuestro caso el derecho a ser diferente es mucho más importante, precisamente, porque todos nosotros somos muy diferentes y nuestra cultura, la que todos vamos creando día a día, es la que nos permite coexistir en la diferencia''*. [156]

En esta misma línea, la experiencia de la Defensoría del Público permitió constatar que las audiencias de la radio y la televisión se encuentran constituidas por múltiples y diversas expresiones colectivas, donde conviven diferentes sectores y grupos de la sociedad, entre los cuales se pueden mencionar a los niños, niñas y adolescentes; los adultos

154 LORETI, Damián y LOZANO, Luis (2014), ''El Derecho a Comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas'', Ed. Siglo XXI: Buenos Aires, p. 143.

155 Mastrini, Guillermo y Loreti, Damián (2007), ''Políticas de Comunicación: un déficit de la democracia'', en Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación, Congreso de la Nación, Buenos Aires, p.75-84.

156 Corte Suprema de Justicia de la Nación, causa ''Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros s/ acción meramente declarativa, 29 de octubre de 2013, Voto del Juez Eugenio Raúl Zaffaroni, considerando 21. Expte: 6.439.XLIX.REX.

y adultas mayores; las mujeres; los pueblos originarios; las comunidades campesinas; los y las afrodescendientes; las personas migrantes; la comunidad LGTTTBIQ; las personas con discapacidad, y un sinfín de personas y grupos sociales.

No obstante esta heterogeneidad del público, *persiste un patrón de exclusión sociocultural que caracteriza a muchos grupos y colectivos que lo configuran, en tanto la desigualdad estructural en las posibilidades de acceder y de ser representados de modo igualitario en los servicios de comunicación audiovisual se traduce en prácticas comunicacionales que alternan entre las representaciones negativas, las operaciones retóricas estigmatizantes y discriminatorias y la directa invisibilización, entendida también como una forma más de exclusión.*[157]

Frente a esta situación, la matriz política y comunicacional que construyó la Ley N° 26.522 desde el enfoque de derechos humanos, se estructuró sobre una arquitectura legal que fomenta la desconcentración y la democratización de la comunicación audiovisual, comprendidas como dos dimensiones articuladas de una política normativa de redistribución y reconocimiento diferenciado, tanto a nivel material como simbólico.

En contraposición a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, centrada en una perspectiva de respeto y promoción de los principios de igualdad sustancial y la dimensión social de la libertad de expresión, entendidos como mandatos de inclusión, el DNU 267/2015 restaura una concepción que reduce la comunicación a su carácter comercial y la librera a las ''reglas del mercado''. De allí, la grave vulneración al derecho humano a la comunicación que produce esta modificación legal sustantiva, que condiciona el ejercicio de derechos por parte de amplios grupos y colectivos sociales.

En definitiva, se configura un contexto mediático de suma injusticia y desigualdad cultural en un marco regulatorio que estructura de forma concentrada la comunicación audiovisual y lleva a la paulatina uniformidad de las programaciones. Es decir, *desde la perspectiva de las audiencias que se expresaron ante la Defensoría del Público, las modificaciones y derogaciones que realizan los Decretos presidenciales a la Ley N° 26.522 tienen el potencial de profundizar patrones de representación excluyentes, dificultar la participación ciudadana, disminuir las posibilidades de acceso universal a los medios de comunicación audiovisual y al ejercicio igualitario de la libertad de expresión*.

viii. Valoración de la necesidad y la urgencia de los Decretos que modifican la Ley N° 26.522

Luego del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia № 13/2015 y del Decreto № 236/15, esta Defensoría transmitió su preocupación al PODER EJECUTIVO NACIONAL y le solicitó que se arbitren los medios necesarios para ajustar los actos de gobierno a la CONSTITUCIÓN NACIONAL, los Tratados Internacionales a ella incorporados, y a las leyes vigentes a la jurisprudencia de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La nota

157 www.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-1572015

fundada en numerosas presentaciones que se habían recibido desde diversos sectores de la sociedad civil reafirma que la modificación de normativa audiovisual es facultad del CONGRESO DE LA NACIÓN, de acuerdo con el Artículo 75 inciso 19 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL que dispone que corresponde al Congreso *''Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales''*.

No obstante ello y sin siquiera responder la nota, se dictó otro Decreto de Necesidad y Urgencia № 267/2015 que modificó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La efectiva concurrencia de las circunstancias de necesidad y urgencia, que analizamos a continuación, deberá ser definida por la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE prevista en los Artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

* Requisitos

El Artículo 99 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL en su inciso 3 claramente establece que *''... El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros...''*.

Es decir que, desde la perspectiva de la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS de esta Defensoría del Público, para que el Poder Ejecutivo ejerza facultades legislativas deben darse *circunstancias excepcionales*. El análisis realizado señala que conforme lo ha expresado el especialista en derecho administrativo Juan Carlos CASSAGNE, para que existan razones que justifiquen el dictado de decretos de necesidad y urgencia, deben darse simultáneamente las siguientes situaciones: a) Una necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado o de grave riesgo social; b) Una proporción adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescribe el reglamento; c) La premura con que deben dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.[158]

Sin embargo, ninguna de las tres circunstancias, es decir *''una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado o de grave riesgo social''*, *''la proporción adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas adoptadas''* y *''la premura para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios''*, pueden constatarse en este caso a criterio de la Dirección mencionada.

158 CASSAGNE, Juan Carlos. (1996)''Sobre la reserva de ley y los reglamentos de Necesidad y Urgencia en la reforma constitucional''. Revista de Derecho Administrativo, Ed. De Palma, Buenos Aires, p.. 61.

También debe existir una *imposibilidad de seguir los trámites ordinarios* previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, situación inexistente en la ARGENTINA ya que en diciembre de 2015 se podría haber convocado al Congreso a sesiones extraordinarias y no se hizo.

Por su parte, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ha establecido en distintos pronunciamientos que el uso de los decretos de necesidad de urgencia debe estar expresamente alcanzado por los estándares de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

En tal sentido ha señalado la Corte que: *''La admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan [...] o que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes [...] la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto [...] la mera referencia a una situación de urgencia que habría determinado la 'imperiosa' necesidad de sancionar el decreto en cuestión, constituye una afirmación dogmática e insuficiente como tal para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo en los términos del art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional...''* (resaltado propio).[159]

* Verificación de los requisitos

Claramente en los DNU № 13/2015 y № 267/2015 no aparece ninguna de las condiciones de excepcionalidad previstas en la CONSTITUCIÓN NACIONAL, y ampliamente ratificadas por la Corte Suprema de Justicia, para que el Poder Ejecutivo se arrogue facultades legislativas.

En definitiva, no basta con que en los considerandos del DNU № 267/2015 se alegue, sin más datos o información comprobable, *''la crítica situación del sector de las telecomunicacio-*

159 En ''Cooperativa del Trabajo Fast Limitada c/Poder Ejecutivo Nacional -01/09/2003 - Fallos: 326: 3180''. En el mismo sentido ha sostenido el máximo tribunal en ''Consumidores Argentinos c/ EN- PEN- Dto. 558/02-SS- ley 20.091 s/ amparo ley 16.986 - 19/05/2010'', que: ''La interpretación de la Constitución Nacional, en cuanto regula los decretos de necesidad y urgencia, debe ajustarse a los principios del estado constitucional, ello es así porque los constituyentes decidieron sujetarse a unos principios fundamentales para convivir en sociedad, pensados para que sean perdurables e inmunes a las tentaciones de cambiarlos frente a las previsibles mudanzas de opinión [ ] - El principio que organiza el funcionamiento del estatuto del poder es la división de funciones y el control recíproco, esquema que no ha sido modificado por la reforma constitucional de 1994, así el Congreso Nacional tiene la función legislativa, el Poder Ejecutivo dispone del reglamento y el Poder Judicial dicta sentencias, con la eminente atribución de ejercer el control de constitucionalidad de las normas jurídicas, por lo que no puede sostenerse que el Ejecutivo pueda sustituir libremente la actividad del Legislativo o que no se halla sujeto a control judicial [ ]. - Si esta Corte, en ejercicio de la facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, ha verificado desde el precedente ''Ercolano'' (Fallos:136:161) la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad -esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre debido sustento en la realidad-, con mayor razón debe ejercer idéntica evaluación respecto de la circunstancias de excepción cuando ellas son invocadas unilateralmente por el Presidente de la Nación para ejercer facultades legisferantes que por regla constitucional no le pertenecen (arts. 44 y 99,inciso 3º, párrafo 2º, de la Constitución Nacional)...''.

nes y los medios, así como la necesidad inmediata de efectuar la reorganización y la modificación normativa proyectadas'' que configurarían una *''circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de leyes''*. Tampoco resulta suficiente sostener que *''esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría el cumplimiento efectivo de los objetivos de la presente medida''*.

En el mismo sentido se ha pronunciado la jueza a cargo del Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo № 2 en el caso ''Cooperativa de Trabajo para la Comunicación Social c/Poder Ejecutivo de la Nación s/amparo ley 16.986'', expte. FSM 79944/2015, quien el 11 de enero de 2016, consideró que los fundamentos de los Decretos de Necesidad y Urgencia 13/2015 y 267/2015 no cumplen con las condiciones que la CONSTITUCIÓN NACIONAL requiere para su sanción.

En relación con el DNU 13/2015, dictado *''...en atención a la creciente complejidad, volumen y diversidad de los tareas relativas al desarrollo de las comunicaciones y su regulación y la necesidad de contar con una instancia organizativa que pueda dar respuesta efectiva a los desafíos presentes y futuros''*, la magistrada afirmó: *''Considero que este fundamento no puede incluirse de ningún modo entre las ''circunstancias excepcionales'' descriptas como imprescindibles para que el Presidente de la Nación ejerza funciones legislativas, vedadas constitucionalmente. Nada se explicita en dicho decreto, y tampoco los motivos alegados en el Decreto №236/15 que dispuso la Intervención del AFSCA (y el AFTIC) y, finalmente en el Decreto №267/15 que disolvió tales entes autárquicos, cumplen el requisito constitucional mencionado. En el primero sólo se hace referencia a genéricos incumplimientos de las autoridades competentes y la falta de avances significativos en el desarrollo de mecanismos destinados al cumplimiento de la materia; en el Decreto № 267/15, a que ''esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría al cumplimiento efectivo de los objetivos de la presente medida...''. Además, con respecto al Decreto № 267/15, cabe puntualizar que conforme sus propios fundamentos se está derogando prácticamente, por esa vía, la casi totalidad del articulado de la Ley № 26.522 y 27.078 (Ley Argentina Digital), con pretensión de una supuesta modernización y de no distorsionar numerosos aspectos que califica como obsoletos. En efecto, dice que existe una crítica situación del sector de telecomunicaciones y los medios que con la puesta inmediata del nuevo ente, determinan la imperiosa necesidad de efectuar la reorganización y modificación normativa proyectada ´configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de las leyes.´ (...) Si bien se alega en los fundamentos una ´necesidad de puesta en marcha en forma inmediata del nuevo ente´ el ENACOM y del Consejo Federal de las Comunicaciones, se establece un plazo de 60 días para su conformación''*.

Los argumentos de la medida judicial son muy claros respecto de que no alcanza con que un decreto proclame que existen circunstancias excepcionales, sino que éstas tie-

nen que verificarse en la realidad. Las condiciones que se alegan deben ser palpables y la disposición legislativa adoptada en ejercicio de las facultades del Artículo 99 debe ser absolutamente necesaria para el funcionamiento mismo de la República y extremadamente urgente para no permitir la normal intervención del Congreso.

Por el contrario, las circunstancias que refieren los decretos que modifican la Ley N° 26.522 resultan dogmáticas ya que no se sustentan en datos de la realidad, e insuficientes para justificar la imposibilidad de llevar a cabo una reforma de la Ley N° 26.522 por medio del ejercicio de la función legislativa.

Ello es así máxime cuando se trata del derecho humano a la comunicación, a la expresión y a la información, consagrados en la CONSTITUCIÓN NACIONAL y en las normas convencionales, los cuales pueden y deben ser reglamentados por leyes formales, fruto del debate democrático y de los debidos consensos obtenidos por los representantes para dar respuestas adecuadas a las necesidades de la comunidad, como fue el caso de la Ley N° 26.522, una de las normas más debatidas de la historia de nuestro país, que fuera aprobada con amplia mayoría en el Congreso de la Nación.

Claramente, y siguiendo el texto constitucional argentino, si lo que se pretende es cambiar la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, lo que se debe hacer es impulsar su modificación mediante el envío de un proyecto de ley al Congreso, proponiendo en diciembre la prórroga de las sesiones ordinarias del Parlamento o convocando a sesiones extraordinarias, si se considera que la cuestión es de tratamiento prioritario.

Es indiscutible que los decretos de necesidad y urgencia no son herramientas para sobrepasar la voluntad del Poder Legislativo cuando no se obtuvieron las mayorías necesarias en el Congreso como consecuencia de los resultados de la contienda electoral.

* Necesidad de tratamiento expreso

El Artículo 99 inciso 3º de la CONSTITUCIÓN NACIONAL fue reglamentado por la Ley N° 26.122, que creó la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE. Establece dicha norma que una vez elevado el dictamen de la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE o en el caso de que ésta no se expidiera, las Cámaras deben dar tratamiento inmediato al decreto. Si bien la norma no establece plazo, dice que debe expedirse de manera inmediata.

Cabe tener presente que de acuerdo con el análisis jurídico realizado por la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS de esta Defensoría la ley reglamentaria exige un rechazo expreso del DNU en ambas Cámaras para su derogación. Sin embargo, teniendo en cuenta el Artículo 82[160] de la Constitución que prohíbe la sanción tácita o ficta de las leyes, la jurisprudencia ha resuelto que la CONSTITUCIÓN NACIONAL establece que, para su vigencia, un DNU requiere convalidación expresa de ambas Cámaras.

160 38 Artículo 82: La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.

Así, se ha dicho que: *"La norma citada fija la obligación y el plazo en que la Comisión Bicameral Permanente debe abocarse al tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia (art. 18), así como la obligación de las Cámaras de abocarse al expreso e inmediato tratamiento si la Comisión no eleva en término el correspondiente despacho (art. 20). También se establece que el rechazo o la aprobación de las Cámaras debe ser expreso conforme lo establecido en el art. 82 de la Constitución Nacional (art. 22) y que el rechazo de ambas Cámaras implica su derogación (art. 24)."* [161]

La Sala II de la CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, en el caso Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Estado Nacional –Dto. 1214/03 s/ proceso de conocimiento, afirmó que: *"....el art. 82 de la Constitución Nacional, expresamente establece: 'La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta'. En el mismo sentido, la Sala V de este Tribunal expresó 'Cuando un decreto fue dictado en ejercicio de los poderes asignados al Presidente de la Nación por el art. 99, inc. 3 de la C.N., su consideración por el Congreso Nacional debe ser expresa (art. 99, inc. 3 de la C.N.), sin que, ante el tenor categórico del nuevo texto constitucional, se pueda entender configurada una convalidación tácita o implícita, cohibida por la norma glosada' " (resaltado propio)*. Este criterio fue seguido por la CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL en numerosos casos.[162]

En dicho precedente, de gran interés además porque se relaciona con la materia en juego en este caso, es decir con la comunicación, Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. impugnó la validez de una reforma por DNU N° 1214/03 del Artículo 11 de la Ley de Radiodifusión N° 22.285. *La Cámara resolvió que aquel DNU era inválido porque no había sido convalidado de modo expreso por ambas cámaras del Congreso, como lo exige la Constitución Nacional, ya que sólo la Cámara de Diputados había declarado su validez.*

Consideró textualmente el fallo: *"...incluso antes de la reforma constitucional, tuve oportunidad de destacar la relevancia de la ratificación legislativa de los decretos, efectuando entre otras, las siguientes consideraciones (...) 'Que perteneciendo la norma en cuestión a la categoría de los decretos de necesidad y urgencia, que hacen excepción al principio de división de poderes e incursionan en materia de sustancia legislativa propia del Congreso Nacional, conforme al mandato del art. 67 de la Carta Magna, necesitan ser confirmados por éste a fin de adquirir carácter de ley e incorporarse al derecho vigente en el país'".*[163]

161 "Pinedo, Federico y otros c. E.N", Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala de feria, 22 de enero de 2010.

162 Ejemplos: Sala II "Pérez", del 20/9/96, "Sánchez", del 30/9/96 y "Majchrzak", del 20/09/96, entre otros.

163 Id. Sala II, CCAF, "Arte Radiotelevisivo" citado.

En relación con las *consecuencias que podría acarrear la aprobación tácita,* el fallo mencionado estableció que: ''...*de admitirse la tesis que considera irrelevante la posterior ratificación legislativa, u otorga virtualidad a una suerte de aprobación tácita por el silencio del Congreso Nacional, podría llegar a concluirse que el único poder competente para valorar la configuración de la situación excepcional de la necesidad y urgencia que en principio habilita a postergar momentáneamente los derechos individuales en pos de la subsistencia del Estado sería del Poder Ejecutivo Nacional con la gravedad que tal situación importa [...] teniendo en cuenta que no corresponde atribuir al silencio legislativo ningún efecto que convalide el decreto, y que tampoco fue expresamente aprobado por el Congreso Nacional — adviértase que mediante la resolución publicada en el Boletín Oficial con fecha 18/7/07 sólo se expidió la Cámara de Diputados—, el decreto N° 1214/03 no supera por su forma, el control de constitucionalidad al que se lo sometió*''.[164]

* Necesidad de ley formal

El Artículo 19 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL consagra el principio de legalidad o de ''reserva legal''. Este principio, junto con el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de rango constitucional, exige que los derechos humanos sólo puedan ser reglamentados a través de una ley dictada por el órgano legislativo.

Así, **se entiende por ley no cualquier norma general emanada de los poderes públicos, sino tan solo aquéllas denominadas leyes "formales", es decir, las emitidas por el Poder Legislativo**.

Concretamente, el Artículo 30 de la Convención dispone: ''*Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas*''.

La **CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ha sido muy enfática al interpretar esta norma** y ha dicho que ''... *[L]a protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de los cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión*

164 Expte. 28.859/03, del 13 de marzo de 2008.

pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos".[165]

Por último, una interpretación contraria incurriría en la paradoja de requerir menores requisitos para la aprobación legislativa de un mecanismo de excepción como el DNU, que los que se requiere para una ley del Congreso.

Sobre esta cuestión cabe destacar lo expresado en el documento referido previamente publicado por investigadores y académicos especializados en comunicación el pasado 10 de febrero mediante el cual expresan: "*La política de medios/comunicación tiene enormes y multifacéticas implicancias para la democracia y la libertad de expresión, en consecuencia su elaboración debe ser fruto de discusiones y consensos amplios que involucren una multiplicidad de actores políticos y sociales. No puede dirimirse a puertas cerradas entre funcionarios del Poder Ejecutivo y los principales actores empresariales. De hecho, tanto la vía del decreto como su contenido contravienen pactos internacionales –vigentes en la Argentina-, así como leyes específicas relativos a la protección de la libertad de expresión y a la regulación de medios*".[166]

Además señalan: "*Las razones esgrimidas públicamente y en los considerandos de los decretos no justifican el carácter de necesidad y urgencia de las medidas. En todo caso, se trata de razones que debieran habilitar un debate legislativo amplio en el que todos los intereses involucrados puedan expresarse públicamente*".

Finalmente afirman: "*La utilización de los decretos es incongruente con la pretensión de construir políticas de estado, de raíces duraderas y capaces de regular una comunicación pública democrática y de superar viejos vicios en las relaciones históricas entre nuestro sistema de medios y nuestro sistema político. Las críticas, por cierto válidas, a la implementación selectiva, parcial o partisana de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual por parte de la anterior administración no se subsanan eliminando o alterando por decreto los artículos centrales de la misma, sino, en todo caso, velando, en lo que compete al gobierno, por su implementación imparcial y transparente. Si, en cambio, lo que se desea es modificar dicha ley, volvemos entonces a señalar la importancia de que esto sea el resultado del debate legislativo, del amplio conocimiento público y de la participación social*".[167]

165 Opinión Consultiva nº 6/86., par. 22 y 24, fecha 9 de mayo de 1986; el énfasis ha sido agregado.

166 "Ante la política de comunicación delineada por los DNUs 13/15 y 267 de M. Macri". Documento de fecha 10 de febrero de 2016 firmado por Martín Becerra (UNQ-UBA-Conicet), Philip Kitzberger (UTDT-Conicet), Santiago Marino (UNQ-UBA-USAL), Guillermo Mastrini (UNQ-UBA), Eugenia Mitchelstein (Udesa), Soledad Segura (UNC-Conicet), Martín Sivak (Unsam-NYU-Buenos Aires), Gabriel Vommaro (UNGS-Conicet) y Silvio Waisbord (George Washington University), entre otros.

167 "Ante la política de comunicación delineada por los DNUs 13/15 y 267 de M. Macri". Documento de fecha 10 de febrero de 2016

IV. Reacciones frente a los Decretos presidenciales. La impugnación judicial

La sanción de esta serie de decretos presidenciales motivó la reacción de diversos sectores en defensa de los derechos consagrados en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL ha tomado conocimiento de la presentación de al menos **DOCE (12) acciones judiciales de amparo** a raíz de las medidas del PODER EJECUTIVO NACIONAL. Han sido promovidas por numerosas radios comunitarias, asociaciones de usuarios y consumidores, representantes del sector de prestadores privados de carácter comercial (PYME), productoras audiovisuales, funcionarios de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, y la Presidenta de la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL DE LAS TECNOLOGÍAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACIÓN. Estas DOCE (12) acciones judiciales se encuentran radicadas en las provincias de SANTA FE, RIO NEGRO, JUJUY, CATAMARCA y BUENOS AIRES, concretamente las ciudades de La Plata, San Martín, Mar del Plata, y la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Al igual que en las denuncias presentadas ante esta Defensoría -y de las cuales se expusieron algunos reclamos emblemáticos de las más de CIEN (100) recibidas por el Organismo-, en términos generales, a través de estas acciones los y las demandantes solicitan la nulidad de los decretos en los que se originó la intervención y posterior disolución de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, requiriendo además, el dictado de medidas cautelares e interinas que suspendan los efectos de los mencionados decretos, retrotrayendo el estado de cosas a la vigencia cabal de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Es importante destacar que en líneas generales, la reacción gubernamental frente a las decisiones judiciales que interrumpen los efectos de sus decretos fue el envío de las fuerzas de seguridad a los edificios públicos en los que funcionan los organismos creados por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para impedir el ingreso de los funcionarios removidos y de los y las trabajadores/as. A continuación se describe de modo particular la sucesión de decisiones judiciales y las reacciones y respuestas que generaron de parte de las autoridades de gobierno.

* El día 30 de diciembre de 2015, el juez Dr. Luis Federico ARIAS del Juzgado Contencioso Administrativo de la Ciudad de La Plata, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, resolvió ''en ejercicio de la competencia transitoria en materia cautelar'', con carácter precautelar, ordenar *''al PODER EJECUTIVO NACIONAL se abstenga de suprimir o afectar derechos adquiridos y/u otorgar nuevo derecho vinculados al ejercicio de la competencia y funcionamiento de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (...) dejando sin efecto todas las medidas adoptadas por la Intervención de la Entidad y/o el PODER EJECUTIVO NACIONAL a partir de esa fecha, lo cual implica innovar respecto de todos los actos y reglamentos emitidos desde entonces, los que quedarán suspendidos hasta el dictado de la sentencia definitiva o lo que resuelva el magistrado*

competente. La prohibición de innovar y la medida de carácter innovativa que aquí se disponen implican asimismo, la prohibición de alterar, modificar, eliminar o suprimir las funciones y la existencia de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL mediante todo acto o reglamento que implique una modificación a cualquiera de las previsiones contenidas en la Ley 26.522" .

* El mismo día en que se dictó esta sentencia, representantes del PODER EJECUTIVO NACIONAL realizaron una conferencia de prensa donde anunciaron el próximo dictado de un nuevo decreto de necesidad y urgencia que modificaría aspectos esenciales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.[168] Al mismo tiempo, se desplegó un operativo policial en la sede de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL que, sin orden judicial, se encargó de controlar el ingreso y egreso del organismo público[169]. La policía federal impidió el ingreso de funcionarios y empleados de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.[170]

El día 4 de enero de 2016 se publicó en el Boletín Oficial el DNU N° 267/2015, anunciado el día 30 de diciembre de 2015, pero fechado el día 29 de diciembre de 2015 en la publicación. La diferencia en las fechas ha dado lugar a la presentación de pedidos de investigación en sede judicial, actualmente en trámite.

* El 11 de enero de 2016, en el marco del expediente 10/2016, el Juzgado Civil y Comercial Federal N° 7 de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, a cargo del Dr. Iván GARBARINO, en respuesta a la acción iniciada por la ASOCIACIÓN DE DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES (ADDUC) resolvió *"[d]isponer la medida cautelar interina (...) y suspender provisionalmente los efectos que deriven del dictado de los Decretos 13/2015 –art. 23 decies-, 236/2015 y 267/2015, ello hasta tanto se resuelva la medida cautelar solicitada..."*.

* Ese mismo día, 11 de enero, el Juzgado Federal en los Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de San Martín, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, en el marco del Expediente 79944/2015,"COOPERATIVA DE TRABAJO PARA LA COMUNICACIÓN SOCIAL c/Poder Ejecutivo de la Nación s/amparo ley 16.986", resolvió hacer lugar a la "... *medida interina solicitada por la actora (...) y, en consecuencia, ordenar la suspensión inmediata de los efectos de los Decretos números 13/15, 236/15 y 267/15 dictados por el Sr. Presidente de la NACIÓN ARGENTINA y de toda otra norma que modifique o altere la Ley N° 26.522, hasta tanto se conteste el informe previsto por el art. 4° de la ley 26.854"* .

168 Ver diario la Nación, edición del día 31I12/15, "El Gobierno modificó la ley de medios y eliminó la Afsca con un DNU" [En línea http://www.lanacion.com.ar/1858627-con-un-dnu-el-gobierno-disuelve-la-afsca-y-cambia-la-ley-de-medios] (Consulta enero 2016)

169 Ver diario Página 12 edición del día 31/12/15 la nota titulada: "Un DNU de fin de año para ayudar a los amigos", [En línea www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289359-2015-12-31.html y en la misma edición: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289360-2015-12-31.html](Consulta enero 2016)

170 Ver diario La Nación edición del día 30/12/15 la nota titulada "Martín Sabbatella fue a la puerta de la Afsca a pedir que dejen entrar a los empleados", disponible en: www.lanacion.com.ar/1858371-martin-sabbatella-fue-a-la-puerta-del-afsca-a-pedir-que-dejen-entrar-a-los-empleados

* Luego de estas dos sentencias judiciales, el día 12 de enero de 2016, se verificó un nuevo operativo policial en la sede de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL,[171] reiterándose el mismo accionar desplegado tras la sentencia judicial del 30 de diciembre de 2015.

* El 14 de enero de 2016, pese a que la medida precautelar dictada el 11 de enero de 2016 fue ratificada por el juez Iván GARBARINO, suspendiendo los efectos de los decretos en discusión, las fuerzas de seguridad volvieron a impedir el ingreso a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL de las autoridades designadas de acuerdo con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual[172]. Posteriormente y ya con nuevo juez se revisó el efecto devolutivo otorgado a la apelación por la medida cautelar y se la concedió con efecto suspensivo, para luego ser dejada sin efecto por la CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL.

* Es interesante señalar que, en forma simultánea con estos procesos, se verificaron otras afectaciones a las disposiciones de la Ley N° 26.522. Entre ellas, merece especial mención la irregular remoción de un Director de RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO que había sido designado por el Poder Ejecutivo Nacional durante la gestión anterior, en su representación y con mandato hasta 2017. En efecto, esta decisión afecta la independencia de otro de los organismos concebidos por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para garantizar pluralismo y autonomía.

La remoción se efectivizó mediante un decreto, en violación del procedimiento previsto por la Ley N° 26.522. La incompetencia y la falta de cumplimiento de los requisitos legales en el dictado del decreto es evidente, al igual que la afectación de derechos, no sólo los subjetivos del director, sino de los objetivos de las audiencias: no se alega ninguna de las causales de remoción previstas en el Estatuto Social y se hace referencia a las atribuciones que la Ley N° 26.522 confiere al Poder Ejecutivo sin mencionar que, para ejercerlas, deben cumplirse los términos y condiciones que ella establece (esto es: el Poder Ejecutivo sólo puede nombrar integrantes del Directorio DOS (2) años después de comenzado su mandato, circunstancia fáctica que no se verifica en este caso).

Al igual que en lo referido al Directorio de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y el CONSEJO FEDERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la remoción del Director de RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO (RTA S.E.) incumple todas las normas legales, constitucionales y convencionales de debido proceso.

El 11 de enero el Ingeniero Alberto CANTERO GUTIERREZ, Director de RADIO Y TELEVI-

171 Ver diario La Nación, edición del día 12/01/16: "La policía impidió el ingreso de Martín Sabbatella a la ex Afsca" [En línea www.lanacion.com.ar/1861570-la-policia-impidio-el-ingreso-de-martin-sabbatella-a-la-ex-afsca] (Consulta enero 2016)

172 Ver diario Perfil, 14/01/16, nota titulada: "Juez concedió la apelación, pero mantuvo el fallo que repone el directorio del AFSCA", [En línea www.perfil.com/politica/Juez-concedio-la-apelacion-pero-mantuvo-el-fallo-que-repone-el-directorio-de-la-AFSCA-20160114-0026.html] y también ver diario La Nación, 14/01/16, nota titulada: "Martín Sabbatella intentó nuevamente ingresar a la ex Afsca pero la policía lo impidió" [En línea: www.lanacion.com.ar/1862156-martin-sabbatella-intento-nuevamente-ingresar-a-la-ex-afsca-pero-la-policia-lo-impidio] (Consultas enero 2016)

SIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO (RTA S.E.) con mandato hasta el 10 de diciembre de 2017, interpuso un recurso administrativo contra el Decreto N° 9/2016 que dejó sin efecto su designación en RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO en contra de las mandas de la Ley N° 26.522, solicitando se declare su nulidad y formulando reserva de concurrir a la justicia.

* Existen una multiplicidad de acciones de amparo iniciadas a lo largo del país, tanto en el distrito federal, como en las provincias de SANTA FE o CATAMARCA, por mencionar algunas. Se registran tanto pedidos de otorgamiento de medidas cautelares en trámite, como acciones avanzando hacia la resolución de la cuestión de fondo. Sin perjuicio de ello, es pertinente señalar que la resolución del Juez en lo Contencioso Administrativo de La Plata, Luis ARIAS, ya mencionada, fue dejada sin efecto por el Juez Federal al que le tocó intervenir debido a la incompetencia provincial. Dicha causa fue revisada en fecha 22 de enero de 2016 en instancia de apelación por la CÁMARA FEDERAL DE LA PLATA, que resolvió anular la sentencia y apartar al Juez Federal, lo cual en principio dejó nuevamente vigente la medida cautelar otorgada en su momento por el Juez provincial.

* Para concluir, es relevante señalar que el miércoles 3 de febrero de 2016, el Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Dr. Edison LANZA, realizó una visita en misión a Argentina en la cual mantuvo diversas reuniones.

En particular, se reunió con representantes del Gobierno, con quienes dialogó solicitando información sobre las recientes medidas adoptadas en materia de libertad de expresión y derecho a la comunicación, y en función de las preocupaciones y reclamos que tanto la Defensoría como otros actores de la comunicación audiovisual, organismos de derechos humanos y organizaciones sociales, expresaron a la Relatoría sobre las medidas de modificación de la Ley N° 26.522.

El Sr. Edison LANZA también mantuvo una reunión con integrantes de ABUELAS DE PLAZA DE MAYO, representadas por su presidenta, Estela de CARLOTTO; MADRES DE PLAZA DE MAYO Línea Fundadora, referenciada por Taty ALMEYDA, H.I.J.O.S. Capital (Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio) y Familiares de detenidos y desaparecidos por razones políticas, en la que estuvo presente esta Defensora del Público.

En su visita al país y a fin de recabar información se reunió con organizaciones sociales, tales como el CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) y la COALICIÓN POR UNA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA, medios audiovisuales y expertos en comunicación.

III. Acciones instrumentadas por la Defensoría del Público

La preocupación de las audiencias por la vigencia de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se manifestó reiteradamente ante la Defensoría del Público.

Los días 1, 2 y 3 de diciembre de 2015 se desarrolló en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES el Primer Encuentro "Territorio en Movimiento, Voces múltiples", en el que

se congregaron comunidades campesinas indígenas de más de 16 provincias, pertenecientes al MOVIMIENTO NACIONAL CAMPESINO INDÍGENA (MNCI) y a las ORGANIZACIONES DE NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS EN ARGENTINA (ONPIA) y otras organizaciones territoriales, junto a la Defensoría del Publico.

Acompañados por representantes de experiencias comunicacionales de PARAGUAY, MÉXICO, HONDURAS, PERÚ y CHILE, las comunidades emitieron una Declaración en la que afirmaron: *"Somos del corazón de la tierra, quienes nos animamos a desparramar nuestras voces, a construir nuestras propias herramientas de comunicación audiovisual campesina indígena. Hoy, congregados más de 50 proyectos colectivos reafirmamos: 1) nuestra defensa a la Ley 26.522/ 2009 de Servicio de Comunicación Audiovisual (LSCA) como herramienta plural y federal, que incluye nuestras identidades. Rechazaremos cualquier tipo de cambio que implique retroceso en los derechos conquistados. 2) Nuestro reconocimiento a la implementación del Fondo de Fomento Concursable (FOMECA) establecido por la Ley en el Art. 97 Inciso F, el cual ha permitido la creación, sostenimiento y fortalecimiento de medios audiovisual campesinos indígenas. (...) Regresamos a nuestros territorios renovando el compromiso de seguir construyendo la soberanía comunicacional, transformadora, creadora de conciencia libertaria, siempre en alerta y movilizados en la defensa de nuestro derecho"*.

En sentido similar se expresaron los participantes en el Encuentro Nacional de Audiencias Públicas 2015, organizado por la Defensoría del Público en la Ciudad de Mar del Plata.[173]. La Declaración Final afirmó *"A diez años del histórico no al ALCA, exigimos que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no sea modificada, si no que se impulsen nuevas leyes que la profundicen y erradiquen los monopolios y oligopolios en la comunicación que tanto daño le causaron a las democracias de Argentina y Latinoamérica como un único camino posible a la soberanía comunicacional"*.

A raíz de estas manifestaciones y de los reclamos recibidos en la sede de la Defensoría desde que se adoptaron las medidas presidenciales analizadas en esta Resolución, la Defensoría hizo pública su preocupación por la adopción del DNU N° 13/2015 y del Decreto N° 236/15 a través de DOS (2) comunicados cuestionando las medidas, solicitando que no se modificara la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual por decreto y visibilizando las voces individuales y colectivas de las audiencias que se habían dirigido al Organismo reclamando por la vigencia íntegra de la Ley que se funda en derechos garantizados por la CONSTITUCIÓN NACIONAL y los Tratados de Derechos Humanos a ella incorporados.[174]

A su vez, la Defensoría transmitió a través de diversas Notas al PRESIDENTE DE LA NACIÓN, a la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, LAS TECNOLOGÍAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACIÓN y al CONSEJO FEDERAL LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (COFECA), el rechazo de las au-

173 Participaron en las Audiencias que realizó la Defensoría en 2015 a lo largo del país un total de 284 grupos de personas, 455 oradores y 830 asistentes.

174 Estos pronunciamientos pueden consultarse en la web del organismo, www.defensadelpúblico.gob.ar

diencias de los servicios de comunicación audiovisual al avasallamiento de la Ley N° 26.522 plasmado en las disposiciones del DNU N° 13/15 y del Decreto N° 236/15.

Se solicitó al Poder Ejecutivo que se dejen sin efecto las medidas adoptadas y que se ajusten los actos de gobierno a la normativa vigente. A la Comisión Bicameral y al CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL se les requirió que adopten las medidas a su alcance para evitar las vulneraciones de estas normas.

Por otra parte, la preocupación por la modificación o vulneración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual también fue puesta en conocimiento del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Dr. Edison LANZA, a quien se solicitó una audiencia urgente, con el objeto de informar sobre la situación planteada a partir de la adopción de los tres decretos analizados a lo largo de la presente resolución. En reportajes en medios de comunicación nacionales el Relator ha expresado su preocupación por las medidas adoptadas por el Gobierno, en tanto incumplen los estándares interamericanos en materia de derechos humanos. Una de las líneas de trabajo prioritarias que expresa la preocupación de la Relatoría es la concentración de medios y su afectación a los derechos humanos.

La Defensoría también puso la situación en conocimiento de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, en la persona de su Secretario Ejecutivo, Dr. Emilio ÁLVAREZ ICAZA, y del Comisionado a cargo de los casos de Argentina, Paulo VANNUCHI, solicitando audiencia para el nuevo período de sesiones 2016.

Por otra parte, se remitió nota informativa a la Relatoría Especial para la Promoción y la Protección de la Libertad de Expresión de las NACIONES UNIDAS, y a la Presidencia y Representación en América Latina de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), en virtud del seguimiento del cumplimiento de la Convención sobre la Protección de la Diversidad Cultural de la UNESCO que Argentina ha ratificado.

En ese marco, en respuesta al pedido de reunión urgente cursado por la Defensoría, el 22 de enero de 2015 se realizó un encuentro en la sede de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS con el Secretario Ejecutivo de dicha institución, Dr. Emilio ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, y el Relator Especial para Libertad de Expresión, Dr. Edison LANZA.

En dicha reunión se expuso un extenso informe sobre la situación generada a partir de los Decretos en cuestión, se exhibió la documentación que acredita los reclamos del público de los servicios de comunicación audiovisual y, consecuentemente, se manifestó la relevancia de que la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS convoque a una audiencia en su próximo período de sesiones.

Tanto el Secretario Ejecutivo como el Relator Especial recibieron con mucho interés y señales de preocupación la información llevada por la Defensoría y anunciaron que en la semana subsiguiente se transmitiría al pleno de la Comisión la situación denunciada, a los fines de evaluar posibles escenarios de acción.

IV. Consideraciones finales

Los decretos y decretos de necesidad y urgencia analizados en esta Resolución se inscriben en un proceso normativo y de decisiones gubernamentales que han recibido serios cuestionamientos.

No sólo se han tomado decisiones sobre temas fundamentales por esta vía excepcional, eludiendo el debate democrático que debe darse en la sociedad y en el Congreso Nacional como ámbito político por excelencia para la discusión y definición de las políticas entre los representantes que la sociedad ha elegido. También se ha avanzado sobre materias que expresamente la CONSTITUCION NACIONAL veda como pasibles de ser objeto de dicha normativa excepcional o por representar afrentas a la división de poderes.

En contraposición, la Ley N° 26.522 fue el resultado de una construcción colectiva, debatida en foros y audiencias públicas en todo el país, receptada por las autoridades del Estado. El proyecto de Ley fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, que lo aprobó por amplia mayoría como consecuencia de arduos debates y de más de 120 modificaciones al texto original, y fue convalidado en cuanto a su congruencia con la CONSTITUCIÓN NACIONAL por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, luego de analizar los argumentos en audiencias públicas de las que participó esta Defensoría del Público en carácter de *Amici Curiae* independiente.

Recién en octubre de 2013 se logró la reafirmación de la constitucionalidad de la Ley. Es decir que en la vigencia de esta norma participaron todos los poderes del Estado, la sociedad civil y el campo de la comunicación audiovisual, y solo la han resistido quienes bregan exclusivamente por una comunicación audiovisual concentrada y funcional a sus particulares intereses.

La Ley N° 26.522 reformó un sistema previamente instituido que sólo permitía la comunicación a quienes lo hacían con ánimo de obtener ganancias y negaba a la sociedad civil organizada, a las organizaciones sociales, y a tantos actores fundamentales para la vida democrática, el derecho a expresarse. En el Decreto-ley 22.285 de la dictadura cívico militar la autoridad que regulaba la comunicación audiovisual se conformaba por representantes de las Fuerzas Armadas, los Servicios de Inteligencia y los "empresarios" de la comunicación audiovisual. Ese era el paradigma imperante hasta la sanción de la Ley N° 26.522 y su Decreto reglamentario N° 1225 de fecha 31 de agosto de 2010.

El paradigma consagrado en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual vino a reparar esta situación de desigualdad histórica. Reconoció el derecho a expresarse a todos y todas a través de medios audiovisuales, con la sola condición de hacerlo en el marco de los derechos fundamentales, con respeto del Estado democrático de derecho, el federalismo, y cumpliendo los claros objetivos que la Ley establece en función del interés público de la actividad que desarrollan, con responsabilidad social.

La Ley fue apoyada por Organismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos, en razón de su coherencia con los estándares interamericanos en la materia. La

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS sostuvo en el Informe Anual 2009: *"La Ley No. 26.522 establece que el principio rector de su contenido es el respeto y garantía del derecho a la libertad de expresión, derecho conforme al cual deben ser interpretadas todas sus disposiciones. El artículo 2 de la Ley No. 26.522 indica que la 'actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual […] exterioriza el derecho humano inalienable de expresar recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones', y que el 'objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados […] es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación, para acceder a los beneficios de su prestación'. En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley No. 26.522 señala que los objetivos de los servicios de comunicación audiovisual deben procurar, entre otros: '(a) La promoción y la garantía del libre ejercicio de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos […]; [y] (l) La administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en su acceso por medio de las asignaciones respectivas'".*

Y continúa: *"esta reforma legislativa representa un importante avance respecto de la situación preexistente en Argentina […] La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual está conformada de manera plural y diferenciada de la autoridad de aplicación actualmente vigente* [en referencia a la que establecía el decreto/ley de la dictadura cívico militar]".[175]

Este criterio fue retomado por el actual Relator Especial para la Libertad de Expresión, Edison LANZA, quien en su Informe Anual 2014 señaló que: *"la autoridad de aplicación y fiscalización de radiodifusión debería ser un órgano colegiado que asegure la pluralidad en su composición..."*.[176]

Siguiendo estos estándares, en su inteligencia plural y federal, con un profundo sentido de la democratización de las comunicaciones y de la participación colectiva, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual prevé mecanismos de integración y remoción de Directorios, Consejos y Comisiones, que fueron avasallados por las medidas presidenciales que finalmente rediseñaron la institucionalidad en materia de aplicación de la normativa audiovisual.

Al crear una autoridad administrativa como el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES, con mayoría automática de cuatro personas propuestas y nombradas por el Poder Ejecutivo Nacional -en solitario, sin exposición pública de antecedentes- y cuyos SIETE (7)

175 RELE, Informe Anual 2009, pár. 11 y siguientes

176 RELE, Informe Anual 2014, pár. 194.

miembros pueden ser removidos ''sin causa'', la participación, emblema de la política de democratización de las comunicaciones queda reducida a su nula expresión.

En los hechos, este nuevo ente resulta todo lo contrario de aquella vocación diversa y representativa en la conformación de la Autoridad de Aplicación. La hegemonía del Poder Ejecutivo en el directorio del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES vulnera todos los estándares en materia de diversidad en la composición de las autoridades de aplicación al tiempo que se arroga la potestad de destituir sin causa y sin derecho de defensa a quienes integran el Directorio.

Todo ello supone un riesgo gravísimo para el ejercicio de sus atribuciones, entre las que se incluyen la administración del espectro radioeléctrico, el otorgamiento de licencias y de recursos económicos públicos.

La nueva formulación evidencia un margen de discrecionalidad por parte del Ejecutivo que no se corresponde con ningún precepto de la comunicación y la información entendidas como un derecho humano fundamental de las sociedades contemporáneas, ni con los principios democráticos más fundamentales.

En este sentido, los valiosos estándares elaborados por las Relatorías sobre Libertad de Expresión en materia de Autoridades de Aplicación, a los que referimos en distintas oportunidades en esta Resolución, no se respetaron en la decisión de intervenir la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, ni en la remoción de su Directorio sin dar curso a los procedimientos institucionales, ni en la creación y funcionamiento del ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES.

Por el contrario, y en contraposición a los procesos de democratización y promoción de la libertad de expresión, se gubernamentalizaron los organismos que deben representar los intereses heterogéneos y plurales de quienes viven en la Argentina y no de manera exclusiva los de los grupos económicos concentrados en eventual coincidencia con el gobierno.

El resultado de ello es una **preocupante afectación de los derechos de las audiencias**. Según construyó la Ley N° 26.522, en ARGENTINA **ya no existen consumidores ni usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, tal como se desprende de los fundamentos de los decretos objetados, sino audiencias, plenos sujetos de derecho**, que pueden dar y recibir información, buscarla y difundirla en igualdad de condiciones, no ya entendidos de manera pasiva, sino activos, y que, así, poseen el derecho a expresarse y ser escuchadas.

Además, **desde la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual la comunicación audiovisual no es concebida como un negocio ni un ''mercado'', como refieren los decretos analizados en esta Resolución**. Tampoco es una mercancía de unos pocos, sino uno de los ámbitos y campos socioculturales en los que se manifiesta el derecho humano a la comunicación.

Los gobiernos deben profundizar esta concepción, que es central para una democracia sustantiva, y una genuina convivencia democrática. Así lo ordena la CONSTITUCIÓN NACIONAL y los tratados de derechos humanos.

Es por esta misma consideración de las audiencias como sujetos de derecho, que la derogación de las medidas antimonopólicas establecidas en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, cuya constitucionalidad fue plenamente confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, significa un gravísimo retroceso por los impactos que tendrá esta re-regulación en materia de diversidad, pluralidad de representaciones y voces en los servicios de comunicación audiovisual y protección de las industrias culturales nacionales, fundamentalmente.

Y afirmamos que se trata de una re-regulación dado que, siguiendo a los especialistas en comunicación MASTRINI y MESTMAN, esta Defensoría comparte con ambos investigadores en materia de comunicación y políticas de comunicación que *''En la utilización del concepto desregulación encontramos el intento de disfrazar la nueva dirección en la intervención encarada por una gran cantidad de gobiernos nacionales. Sostenemos que el uso del concepto de desregulación constituye una falacia construida a partir de presentar estados en retirada, cuando por el contrario dichos estados se encuentran en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor que los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos. Así, mientras se produce una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado. En este sentido, tal como ha sido sostenido por el Euromedia Research Group, el término desregulación debe ser reemplazado por el de re-regulación, una nueva lógica en política de medios''*.[177]

La **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en línea con los estándares internacionales**, ha señalado expresamente que *''la concepción según la cual los medios reducen su significación a meros objetos económicos, sujetos a las reglas de la libertad de comercio, ha quedado desplazada. Al afirmarse como bienes valiosos para la preservación de identidades culturales diversas y como garantes del pluralismo queda planteada la tensión entre la libertad comercial y la necesidad de asegurar una libertad de expresión amplia, plural y diversa''* (caso ''Grupo Clarín'', considerando 24 del voto del Doctor PETRACCI).

Los Decretos que aquí cuestionamos no son la forma democrática adecuada para lograr un cumplimiento absoluto de la legislación vigente y los estándares internacionales en los que se sustenta.

Aquellos aspectos que se considere que requieran ser reformados, deben ser sometidos al debate democrático al que obliga la CONSTITUCIÓN NACIONAL y que ha marcado el proceso de elaboración y sanción de esta normativa desde sus inicios. No basta con anunciar la creación de una comisión para reformar la ley: los efectos de los decretos ya promulgados se están cumpliendo actualmente y, en dicha situación, generando pri-

177 MASTRINI, G. y MESTMAN, M. (1996) ''¿Desregulación o re-regulación?: De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota'', en CIC nº2, Servicio de Publicaciones UCM, pp. 81-88.

vilegios para los sectores concentrados de la comunicación, a la vez que afectando y vulnerando el derecho de las mayorías. Por lo tanto dar debida intervención al Congreso de la Nación es imprescindible y no admite dilaciones.

En definitiva, **esta Defensoría sostiene que los Decretos cuestionados a lo largo de esta Resolución dañan la tradición y la vocación de participación ciudadana, a la vez que permiten -y promueven- la concentración de la comunicación audiovisual: posibilitan acumular más cantidad de licencias, hasta por tiempo indeterminado, habilitan la transferencia entre "particulares", como si fueran mercancías, y flexibilizan y eliminan, en el caso específico del cable, la propiedad cruzada y los límites establecidos por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.**

Así, estos Decretos dañan también el capital simbólico construido por la sociedad argentina al diluir un paradigma que considera la comunicación como un derecho humano y retroceder a uno que la mercantiliza. El daño se extiende a todos los actores de la comunicación reconocidos en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y que tenían participación en sus órganos de aplicación, hoy disueltos y transformados en instancias gubernamentalizadas.

También se ven dañados los derechos de las audiencias tal como se desprende de los reclamos recibidos por esta Defensoría durante más de tres años. Se destacan en proporción las denuncias del público por incumplimientos normativos por parte de los operadores de cable de la grilla de programación, de la producción local nacional, educativa y cultural. Se trata de derechos que las audiencias han conquistado en relación a la programación que deben ofrecer estos servicios, y por ello es esperable que continúen reclamándolos.

Por último, **los Decretos dañan la posición de Argentina en el sistema interamericano y universal de Derechos Humanos, al incumplir las recomendaciones y estándares en la materia,** produciendo un retroceso inédito en pleno siglo XXI y cuyo perjuicio afecta a la totalidad de la sociedad; poniendo en alerta también a los países que integran la región, con altos niveles de concentración comunicacional y con preocupaciones comunes sobre la necesidad de lograr legislaciones por una comunicación plural y diversa o, en el caso de ya tenerlas, poder aplicarlas, para profundizar las democracias.

Por eso resulta clave no retroceder, tal como plantean los reclamos recibidos, y consolidar el paradigma de derechos humanos consagrado en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Se trata de un imperativo que convoca a los TRES (3) poderes del Estado y a la sociedad en su conjunto, para no poner en riesgo el sistema democrático, vulnerando la división de poderes, al permitir que el Poder Ejecutivo se exceda incursionando en materias legislativas vedadas por la propia CONSTITUCIÓN NACIONAL y debilite así las instituciones y los principios que las constituyen.

La presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículos 19 y 20 de la Ley N° 26.522 y

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Recomendar a las legisladoras y los legisladores de la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO LEY 26.122 tener en cuenta el análisis efectuado en la presente Resolución al momento de tratar el DNU 267/2015 y comunicarles la disposición de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL para ampliar, en la ocasión que corresponda, las consideraciones de la presente y aportar elementos para el control parlamentario previsto por la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

ARTÍCULO 2°: Poner la presente Resolución en conocimiento de las y los presidentes de cada uno de los bloques parlamentarios para ser tenida en cuenta al momento de tratar los Decretos a los que refiere la presente en las Cámaras del Congreso de la Nación.

ARTÍCULO 3°: Poner la presente Resolución en conocimiento de las legisladoras y legisladores que integran la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, LAS TECNOLOGÍAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACIÓN, en función de hacer conocer la posición institucional de la Defensoría del Público en relación con la normativa mencionada en el Artículo 1° (conforme Artículo 20 e incisos a), d) e), g), h) e I) Artículo 19 Ley N° 26.522).

ARTÍCULO 4°: Recomendar a la Comisión creada por el Artículo 28 del Decreto N° 267/2015 y a cualquier otra comisión que al efecto se cree, que solicite el acompañamiento técnico de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS frente a cualquier modificación, derogación, o creación de normas que puedan afectar directa o indirectamente a la libertad de expresión.

ARTÍCULO 5º: Poner en conocimiento de la comisión referida en el artículo precedente la plena disposición de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL para realizar aportes en la materia.

ARTÍCULO 6º: Convocar a un espacio de debate permanente en el marco de esta Defensoría del Público a Universidades, Centros de Estudio, Sindicatos y Organizaciones de la Sociedad Civil de todo el país sobre estándares y reconocimientos legales en materia de derechos humanos a la comunicación, derechos de las audiencias, concentración comunicacional, acceso a la información y libertad de expresión.

ARTÍCULO 7°: Remítase copia de la presente Resolución al Sr. Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Dr. Edison LANZA; al Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de las Naciones Unidas, Sr. David KAYE; y al COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL PARA LA PROTECCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE

LAS EXPRESIONES CULTURALES que funciona en el ámbito de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) en virtud del Artículo 23 de la Convención sobre Diversidad Cultural referida en la presente.

ARTÍCULO 8°: Regístrese, notifíquese, difúndase en la página web de este organismo y oportunamente archívese.

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ABORDAJE DE PROBLEMÁTICAS GENERALES

12

2016 año de lucha contra las discriminaciones y las violencias en los medios audiovisuales

RESOLUCIÓN N° 157/2015

Buenos Aires, 29 de diciembre de 2015

VISTO el Expediente N° 246/2015 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 y las Audiencias Públicas realizadas durante el año 2015 por este Organismo, la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, la DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS RELATORES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN SOBRE DIVERSIDAD EN LA RADIODIFUSIÓN (2007) y la DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS RELATORES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN SOBRE UNIVERSALIDAD Y DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2014), la CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), y,

CONSIDERANDO:

Que la configuración de patrones socioculturales excluyentes en los servicios de comunicación audiovisual produce un efecto de exclusión sistemática de la esfera mediática de algunos sectores sociales y dificulta la participación y el ejercicio igualitario de la libertad de expresión. El motivo de esta exclusión se asocia a distintas formas de violencias y desigualdades que resultan en injusticias comunicacionales y, por ende, culturales[178], expresadas fundamentalmente a través de estereotipos negativos, estigmatizaciones, fijación desigual de roles preestablecidos y expresiones discriminatorias.

Al mismo tiempo, esta matriz de exclusión comunicacional impacta en la capacidad de las personas discriminadas de expresarse en la esfera pública, de ser reconocidas y legitimadas por los demás, de contar con suficiente autoestima comunicacional para difundir sus propias demandas y, en definitiva, tener un grado de participación en los procesos sociales y políticos. En consecuencia, opera un efecto de silenciamiento[179], ya que se desvalorizan las voces y demandas de estos grupos marginados de los medios de comunicación y se perpetúa su situación de subordinación social, a la luz de Paulo FREIRE, de opresión comunicacional.

178 Nancy Fraser, ''¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época ´postsocialista´'', 1997, en. Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición ´postsocialista´, Universidad de los Andes - Siglo del Hombre Editores, págs. 17 a 52.

179 Owen Fiss, ''El efecto silenciador de la libertad de expresión'', 1996, Faculty Scholarship Series. Paper 1325. Disponible en: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2314&context=fss_papers .

Que se trata del grave problema que afrontan las democracias contemporáneas, aquello que Owen FISS denominó la ''censura empresarial''[180], que se produce cuando los servicios de comunicación audiovisual -respondiendo a la presión económica, más que al interés público- no le otorgan relevancia a temas de interés social de manera justa e imparcial, logrando los objetivos de pluralidad y diversidad de todo servicio de comunicación audiovisual y, por ello, fracasan en el cumplimiento de sus deberes democráticos.

El conflicto se encuentra en el predominio de una lógica económica en la comunicación audiovisual y en la definición de los criterios y jerarquizaciones periodísticas que determinan la agenda mediática a partir de lógicas mercantilistas, clasistas, machistas y ''de dominio'', como señala Guillermo OROZCO, que actúa en detrimento de una visión más igualitaria y democrática de la comunicación.

La transformación de estas injusticias culturales requiere el despliegue de medidas y políticas públicas que actúen sobre las estructuras sociopolíticas que producen y reproducen las representaciones culturales en el corto y el largo plazo. Justamente, la actividad que desarrollan los servicios de comunicación audiovisual, en tanto uno de los principales productores culturales de sentidos, es el campo sobre el cual deben intervenir las políticas que pretendan revertir las representaciones sociales discriminatorias y las diferentes formas de violencias comunicacionales que profundizan la desigualdad, horadan la autoestima comunicacional, unifican los discursos, consolidan la subordinación social y por ende causan un grave daño social.

Que este diagnóstico sobre las relaciones entre el público audiovisual, entendido como un colectivo heterogéneo, con necesidades e intereses múltiples, y las representaciones que de ellos construyen y reproducen los servicios de comunicación audiovisual quedó reflejado en las Audiencias Públicas que ha realizado este Organismo durante 2013 y 2014 en distintas regiones del país. Y, como consecuencia de esa primera radiografía comunicacional, se destinaron las Audiencias Públicas del año 2015 especialmente a profundizar el conocimiento sobre las representaciones mediáticas, a partir de las preguntas ''¿Cómo nos ven los medios?'', ''¿Nos representan como somos?''. La Ciudad de PARANÁ fue la sede de la primera audiencia destinada a la Región Centro; luego en la ciudad de SANTIAGO DEL ESTERO se realizó la segunda audiencia correspondiente a la Región Norte; más tarde la Ciudad de TRELEW fue la sede de la tercera audiencia de la Región Sur; y finalmente, la Ciudad de MAR DEL PLATA fue la sede de la última audiencia pública del año, en la Región de Buenos Aires; donde además se realizó el Encuentro Anual, con representantes de las provincias de todo el país.

La experiencia de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL desde su efectiva puesta en funcionamiento y particularmente lo expresado en las distintas Audiencias Públicas que se han realizado, demuestran que el público

180 Owen Fiss, ''Las dos caras del Estado'', conferencia dictada el día 30 de junio de 2008 en la Universidad de Palermo y publicada en la Revista Jurídica de la misma Universidad, págs. 215 a 220, disponible en: www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-10/10Jurica08.pdf .

audiovisual se encuentra constituido por múltiples y diversas expresiones colectivas, donde conviven diferentes sectores y grupos de la sociedad, entre los cuales se pueden mencionar a los niños, niñas y adolescentes; los adultos y adultas mayores; las mujeres; las comunidades campesinas; los y las afrodescendientes, los y las migrantes, la comunidad LGBTTTIQ y las personas con discapacidad, entre otros.

No obstante esta heterogeneidad del público, persiste un patrón de exclusión sociocultural que caracteriza a todo los grupos y colectivos que lo configuran, en tanto la desigualdad estructural en las posibilidades de acceder y de ser representados de modo igualitario, en los servicios de comunicación audiovisual se traduce en prácticas comunicacionales que alternan entre las representaciones negativas, las operaciones retóricas estigmatizantes y discriminatorias y la directa invisibilización, entendida también como una forma más de exclusión.

Que en cualquier caso, la distancia entre las experiencias populares y las representaciones que les devuelven los servicios de comunicación audiovisual masiva con fines de lucro, demuestran una fuerte crisis de representación colectiva, que lesiona el imaginario social plural y condiciona la realización de una comunicación más democrática.

Que así fue expresado sobre todo en las Audiencias Públicas realizadas durante 2015, donde la mayoría de las intervenciones de quienes expusieron permitió evidenciar una serie de operaciones comunicacionales discriminatorias que giraron en torno a ''la no representación'' o la ''representación negativa'', ''la representación peyorativa'', la ''estigmatización'', ''la violencia'', la ''invisibilización'', la ''espectacularización'', las coberturas periodísticas ''prejuiciosas'', la ''objetivación'', ''la construcción de un imaginario social equivocado'', la ''victimización'', la ''comunicación hegemónica'', la ''distorsión comunicacional'', la exclusión ''de la agenda mediática'', la creación de ''una sola verdad que se presenta como neutral'' y, como consecuencia, para contrarrestar los daños producidos, la necesidad de reparación, de ''reconocer las identidades'' marginadas y de comenzar a decirse a sí mismos, para dejar de ser dichos por otros, con intereses económicos y no sociales, que pueden terminar por moldear subjetividades negativizadas.

En este sentido, las personas más jóvenes expresaron que en los servicios de comunicación audiovisual se los estigmatiza y asocia constantemente al consumo de drogas y alcohol, a las vagancias y violencias, demonizándolos y criminalizándolos, sobre todo si viven en barrios populares, por sus ideas, por sus formas de vestir y por la música que escuchan. Así, reconocieron que todo ello configura una forma hegemónica de representar una juventud única y totalizadora, bajo un estatus de inferioridad que tendenciosamente desconoce las diferentes expresiones de las juventudes y sus acciones positivas como sujetos que construyen la sociedad democrática.

De modo similar, las personas adultas mayores expresaron que son representadas en los servicios de comunicación audiovisual a través de estereotipos prejuiciosos, que construyen un imaginario social sesgado, donde se los muestra como objetos de inter-

vención antes que como sujetos de derechos. De acuerdo con sus propias palabras las noticias los reflejan como personas asexuadas, solitarias, relacionadas con la muerte, la enfermedad, encerradas en geriátricos y como víctimas de hechos de violencia. Por ello, proponen otro paradigma de la vejez, que tenga en cuenta que hacen deportes, disfrutan de su sexualidad, participan en espacios educativos, culturales, tienen proyectos de vida y también construyen la sociedad democrática cada día.

Por su parte, las mujeres sostuvieron que los servicios de comunicación audiovisual las siguen representando como objeto de deseo, de posesión y dominio, encerradas en el espacio de lo doméstico, como se pretendía en los siglos pasados, y sin reconocerles los mismos derechos que a los hombres. Asimismo, expresaron que a pesar de los avances de los últimos años en las coberturas sobre feminicidios, aún persisten abordajes prejuiciosos, que incurren en lenguaje sexista, culpabilizan a las víctimas de los hechos realizados por los victimarios, no consultan fuentes informativas especializadas, espectacularizan y banalizan los hechos, los circunscriben a un episodio policial y olvidan la problemática histórica, social y cultural en la que se inscriben, no suelen brindar información sobre los victimarios, aunque sí siempre de las mujeres asesinadas por su condición de mujer, a la vez que no suelen sostener en el tiempo la información, sino que cada hecho se muestra aislado y luego cae en el olvido o muere a merced de otra información más impactante.

Por ello, exigen que se reconozca que hay muchas formas de ser mujeres, sostienen la necesidad de producir contenidos que incorporen la igualdad de género y aseguran que se debe promover la formación en perspectiva de género para quienes trabajan en los medios de comunicación audiovisuales.

Los pueblos originarios manifestaron que no se respetan sus cosmovisiones en los servicios de comunicación audiovisual y se los representa por medio de prejuicios que distorsionan sus luchas históricas por la recuperación de sus tierras ancestrales, ya que son presentados como agresores y usurpadores. Aseguran que se construye una sola verdad que se presenta como neutral y no se tienen en cuenta las leyes y los tratados internacionales que reconocen sus derechos. Que se los vincula con las vagancias y las violencias y se ocultan sus cosmovisiones, cuando no se las usurpan personas ajenas a las comunidades para obtener beneficios económicos. Por lo tanto, exigen que los medios de comunicación visibilicen las distintas culturas originarias y se multipliquen los servicios de comunicación audiovisual propios.

El colectivo LGBTTTIQ manifestó que a pesar de alcanzar la igualdad jurídica, aún resta la igualdad cultural. Aseguran que en los medios de comunicación no se diferencia adecuadamente a las distintas comunidades que componen el colectivo y, a su vez, se confunde identidad de género, prácticas sexuales y orientación sexual. Por un lado, expresan que las noticias sobre personas trans son negativas, las criminalizan, las asocian con enfermedades de transmisión sexual, con la prostitución, las drogas y no se habla del machismo, el acoso callejero, la discriminación y la persecución policial. Por otra parte, la homosexualidad o el lesbianismo aparecen bajo representaciones estereotipadas

y no se respeta la intimidad ni la privacidad de las personas respecto de su sexualidad. Finalmente, denuncian discriminación en las publicidades porque sólo hay familias heterosexuales y aseguran que las conquistas del colectivo no forman parte de la agenda mediática, que reproduce miradas estereotipadas centradas en lógicas de normalidad.

Las personas con discapacidad expresaron que no se sienten identificadas en los servicios de comunicación audiovisual, ya que son invisibilizadas y no se respetan sus derechos relativos a la accesibilidad que establece la Ley N° 26.522. Ante la pregunta cómo nos ven los medios, tuvieron una respuesta inmediata: ''no nos ven''. Por ello, demandan que se incorporen de modo efectivo herramientas de comunicación visual adicional, tales como subtitulado oculto, lengua de señas argentina y audio descripción narrativa, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos, en cumplimiento del Artículo 66 de la Ley N° 26.522.

Asimismo, la comunidad afrodescendiente manifestó que sufren una permanente invisibilización en los servicios de comunicación audiovisual o, cuando aparecen, se los representa de modo peyorativo y discriminatorio, sin comprender la identidad afrodescendiente más allá de la negritud.

Los migrantes expresaron que la comunicación concentrada los desinforman y los muestran sólo asociados a actividades ilícitas como el tráfico de drogas o la ocupación de tierras y no reflejan su diversidad cultural y sus contribuciones positivas a nivel social y económico para el país.

La comunidad campesina aseguró que la lucha por sus derechos no tiene lugar en los servicios de comunicación audiovisual, también son invisibilizados, al igual que otras organizaciones sociales y distintos representantes de la sociedad civil, que no pueden acceder en igualdad de condiciones a expresarse y formar parte del debate público que se da en la esfera mediática.

Que lo expresado en estas Audiencias Públicas -que para la Defensoría del Público son un mecanismo de participación igualitaria, profundamente democrática, para canalizar institucionalmente la opiniones del público audiovisual, entendido como sujeto que participa activamente en la implementación de las políticas públicas que establece la Ley N° 26.522- se suman los contundentes resultados del Monitoreo de los programas de noticias de los principales canales abiertos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, realizados durante 2013, 2014 y los meses de febrero, abril y junio de 2015.

El Monitoreo, luego de un estudio exhaustivo de las programaciones analizadas, demuestra con datos empíricos el tipo de fuente, la cantidad de noticias y su tiempo de duración en base a distintos tópicos, como ''Géneros''; ''Niños, niñas y adolescentes'', ''Pueblos originarios y migraciones'' y respecto de los temas abordados se incluyen los tópicos: ''Derechos Humanos'', ''Policiales e inseguridad'', ''Protesta social y demandas de la sociedad civil'' y ''Ciencias y tecnología''.

El cruce de la información que arrojan las SIETE MIL CIENTO DIECIOCHO (7.118) noticias analizadas durante este año demuestra que el tópico ''Niños, niñas y adolescentes'' apenas se trata del 4,2% del total de noticias, el tópico ''Géneros'' el 4,9% del total, donde sólo CUATRO (4) noticias del universo corresponde al colectivo LGBTTTIQ, es decir casi un irrespetuoso 0,056%, el tópico ''Pueblos originarios y migraciones'' representa apenas el 0,3% de este total. En términos de temas, por un lado, el tópico ''Policiales e inseguridad'' representa el 27,7% del total de noticias, mientras que contrasta con otros tópicos de alto valor social como ''Derechos Humanos'' que no llega al 1%, ya que apenas suma el 0,8%, el tópico ''Ciencia y tecnología'' el 1,4% y el tópico ''Protesta social y demandas de la sociedad civil'' el 3,4% del total de noticias respectivamente, y no con información profunda y relevante, sino como un impedimento al libre tránsito vehicular.

En cuanto al tiempo que abarcaron los tópicos en los monitoreos, sobre el total de DOSCIENTAS SESENTA Y NUEVE (269) horas analizadas, el tópico ''Policiales e inseguridad'' alcanza el 39,3%, es decir que CUATRO (4) minutos de cada DIEZ (10) son destinados de manera plena a noticias vinculadas con delitos a la propiedad privada y la integridad física, mientras que los tópicos *''Derechos Humanos''* y *''Ciencia y tecnología''* no llegan a superar el 0,5% del total del tiempo del monitoreo. De DOSCIENTAS SESENTA Y NUEVO (269) horas, apenas se les dedicó poco más de una hora y media. Por su parte, el tópico ''Pueblos originarios y migrantes'' apenas el 0,2% del total, es decir que desciende aún más cuando se considera el tiempo que ocupan las noticias.

En el análisis de fuentes de información del tópico *''Niñas, niños y adolescentes''*, es decir sobre quienes son enunciatarios de la palabra, resalta la ausencia de participación del Estado. Prevalecen las categorías que se ciñen al ámbito privado y, ante todo, familiares, vecinos/as o testigos de las situaciones relatadas. Asimismo, resalta la consulta a las propias víctimas o protagonistas de los hechos y la utilización de información de Internet para documentar el relato periodístico. A pesar de tener el derecho a ser oídos y a que su opinión sea realmente tenida en cuenta, la mayoría de las veces los niños, niñas y adolescentes fueron representados como víctimas y en relación a situaciones de violencia.

En el tópico *''Géneros''* se reproduce el mismo patrón que en el tópico *''Niñas, niños y adolescentes''* agrupado. Prevalecen las fuentes correspondientes al ámbito privado y, fundamentalmente, aquellas correspondientes a la órbita de los familiares, testigos y/o vecinos/as. Aparece el ESTADO NACIONAL a través del Poder Ejecutivo, que da cuenta de una participación que no alcanza el CINCO POR CIENTO (5%) de las asignaciones.

La cantidad de fuentes utilizadas para el tópico *''Pueblos originarios y migraciones''* es absolutamente escasa –se registran sólo 9 asignaciones. Considerando que en todo el monitoreo se registraron DIECIOCHO (18) noticias, este dato permite concluir que los noticieros no llegan a ofrecer ni una fuente por noticia (0,5 fuentes por noticia). Esto implica que el colectivo de referencia en estas noticias no sólo está sub-representado, sino que cuando es tematizado en los medios, no se ofrecen fundamentos suficientes para sostener la información ofrecida.

Que a lo dicho, corresponde agregar que este análisis jurídico-comunicacional se inscribe en un contexto regional, que pone de manifiesto una agenda común en Latinoamérica, marcada por los efectos negativos de la comunicación concentrada y la desigualdad en el ejercicio de la libertad de expresión. A los tradicionales obstáculos para acceder de modo más equitativo a la propiedad de licencias de radios y televisión, se suma la homogeneización discursiva, que impide la realización del derecho a la pluralidad informativa y la inclusión de representaciones simbólicas diversas en los servicios de comunicación audiovisual.

Así fue expresado en el primer y segundo CONGRESO LATINOAMERICANO DE LA DEFENSORÍAS DE LAS AUDIENCIAS llevados a cabo en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA, y en el DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA, donde participaron representantes de Defensorías de BRASIL, COLOMBIA, MÉXICO, CHILE, PERÚ, PANAMÁ Y BOLIVIA, en el marco de la ORGANIZACIÓN INTERAMERICANA DE DEFENSORÍAS DE LAS AUDIENCIAS (OID), realizadas durante 2014 y 2015. Allí se expresaron las potencialidades y problemáticas existentes en materia de respeto a los derechos de las audiencias en los medios audiovisuales de la región y se pudo comprobar la persistencia de tensiones y desafíos comunes, que obedecen a una misma estructura comunicacional excluyente.

Este mapa comunicacional profundamente desigual, se caracteriza por la predominancia de altos niveles de violencias y discriminaciones; por la criminalización de niñas, niños y adolescentes y la demonización de la juventud; por un alto grado de sexualización y cosificación de la mujer; por la no inclusión de mecanismos de accesibilidad para las personas con discapacidad y donde se estigmatiza e invisibiliza a grupos vulnerabilizados, como el colectivo LGBTTTIQ, a los Pueblos Originarios y a las mujeres campesinas en los servicios de comunicación audiovisual, entre otros sectores sociales.

Que ello obliga a los Estados Latinoamericanos, y especialmente a sus Defensorías de las audiencias, a realizar una alianza estratégica y asumir un rol activo para garantizar el derecho a la comunicación en términos universales y, al mismo tiempo, impulsar políticas públicas integrales que democraticen el acceso a los servicios de comunicación audiovisual para nuevos actores sociales.

Que la vinculación entre las distintas intervenciones de las últimas Audiencias Públicas, los resultados del Monitoreo y el panorama latinoamericano resultan concluyentes respecto del lugar que ocupan estos colectivos sociales en los medios audiovisuales en términos de representaciones simbólicas y su incidencia sobre el derecho a la pluralidad informativa del público audiovisual. Es decir, hay un círculo de exclusión informativa, ya sea por la invisibilización, la subrepresentación o la estereotipación negativa, la construcción de subjetividades de ciertos grupos sociales se termina plasmando en el tipo de información que producen y difunden los servicios de comunicación audiovisual concentrada. En tanto estas ausencias y discriminaciones configuran un escenario mediático dónde no hay lugar para las noticias sobre DERECHOS HUMANOS, la difusión de avances científicos y tecnológicos, la cobertura sobre las luchas populares por la ampliación de derechos so-

ciales, la agenda de las mujeres y la comunidad LGBTTTIQ, las organizaciones campesinas y pueblos originarios. Ni siquiera hay espacio para la educación, ni la salud.

Cada vez que se silencia o manipula a un grupo social, se silencia y manipulan perspectivas, ideas, opiniones, formas de ver la vida y el mundo. Se silencian personas y se incumple con los objetivos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 y los de la propia Democracia.

¿Cómo no considerar lo dicho por las propias audiencias en cuanto a que reconocen violencias que invisibilizan, violencias que subordinan, violencias que distorsionan, violencias que discriminan y silencian? ¿Cómo no reconocer que, los servicios de comunicación audiovisual, cuando continúan performando realidades a partir de sus intereses sectoriales no producen operaciones retóricas que naturalizan sentidos y tienen la capacidad de profundizar la desigualdad[181]?

¿Cómo escindir violencias de desigualdades y discriminaciones, si la comunicación democrática tiene que construirse con un consorcio de voces plural y diverso, que hoy está siendo oprimido?

Que frente a esta situación de discriminación histórica que han sufrido lo que se llamó ''minorías'' -pero que en su conjunto terminan configurando mayorías sociales discriminadas, manipuladas y olvidadas- y los demás grupos sociales, es necesario que puedan representarse y que cuando son representados por otros, no sean configurados como alteridades amenazantes, desechables y excluibles. Para ello, resulta fundamental partir de la perspectiva estructural de la libertad de expresión y del sentido social del derecho a la información, que exigen mayor pluralismo y las más amplias oportunidades de expresión de los distintos sectores representativos de la sociedad, a fin de evitar el empobrecimiento del debate público y materializar una democracia inclusiva, que reconoce las diferencias culturales.

Que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 promueve políticas redistributivas a nivel material y simbólico, tendientes a revertir estos daños sociales en sus múltiples sentidos, tanto en la propiedad y acceso a los servicios de comunicación audiovisual, a través del reconocimiento de nuevos grupos sociales como actores comunicacionales, así como en la definición de una serie de objetivos y obligaciones positivas que los servicios de comunicación audiovisual deben desarrollar para combatir la discriminación, los estereotipos negativos, los prejuicios y las prácticas excluyentes[182].

Conforme los estándares definidos en la DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS RELATORES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN SOBRE DIVERSIDAD EN LA RADIODIFUSIÓN (2007) y la DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS RELATORES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN SOBRE UNIVERSALIDAD

181 Conforme Víctor Abramovich, Conferencia magistral sobre libertad de expresión y derecho a la no discriminación, en el marco del ''Seminario Latinoamericano de Comunicación y Género: El debate regional en el contexto de Beijing+20'', realizado el día 13 de agosto de 2015.

182 Conforme Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, Informe sobre Comunicación y Derechos Humanos, presentado en el marco de la audiencia pública organizada por la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlamento del Mercosur, Buenos Aires, Mayo de 2014.

Y DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2014), la Ley N° 26.522 reconoce el carácter universal de la libertad de expresión que ''implica para los Estados tanto el deber de abstenerse de restringir indebidamente este derecho como la obligación positiva de asegurar que todas las personas y grupos de la sociedad puedan ejercer ese derecho sin discriminación en lo que respecta a obtener y recibir información, e impartir información e ideas''.

La matriz que sustenta esta política normativa de redistribución y reconocimiento diferenciado parte de la comprensión de la comunicación como una actividad social de interés público y un derecho humano fundamental que no debe ser reducido a su mera dimensión comercial, atento al carácter cultural y portador de identidades, valores y significados de la comunicación, en línea con los estándares establecidos en la CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES de la UNESCO de fecha 20 de octubre de 2005 y en la DIRECTIVA EUROPEA N° 2007/65/CE de fecha 11 de diciembre de 2007. Estos instrumentos internacionales fundamentalmente promueven 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 vulnerables.

Que en este mismo orden de ideas, en el ámbito doméstico la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su sentencia de fecha 29 de octubre de 2013 recaída en la causa ''Grupo Clarín y otros c/PODER EJECUTIVO NACIONAL y otro s/acción meramente declarativa'' dejó expresado: ''Vivimos en sociedades pluralistas, diversas, con multiplicidad de opiniones que deben encontrar el lugar mediático donde expresarse'' y ''...a diferencia de lo que sucede con la libertad de expresión en su dimensión individual donde (...) la actividad regulatoria del Estado es mínima, la faz colectiva exige una protección activa por parte del Estado, por lo que su intervención aquí se intensifica'' (Considerandos N° 23 y 24, pág. 38).

En sentido contrario, dejar librado a las reglas del mercado nuestra configuración cultural ''sería simple y sencillamente un suicidio cultural'' en los términos de Raúl Eugenio ZAFFARONI, ya que la ''...homogenización de nuestra cultura a través de la monopolización de los medios audiovisuales, sería la destrucción de nuestro pluralismo, como lo es cualquier uniformización, por definición antípoda de la igualdad republicana y democrática. El derecho a ser diferente quedaría a merced de los intereses pecuniarios –o de cualquier otro orden- de los grupos económicos dominantes. Y en nuestro caso el derecho a ser diferente es mucho más importante, precisamente, porque todos nosotros somos muy diferentes y nuestra cultura, la que todos vamos creando día a día, es la que nos permite coexistir en la diferencia'' (Grupo Clarín y otros c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL y otro s/acción meramente declarativa, sentencia de fecha 29 de octubre de 2013, voto del Ministro Raúl Eugenio ZAFFARONI considerando N° 21, págs. 194/196, voto).

Debe procurarse, entonces, la generación de mecanismos positivos que reviertan y busquen evitar patrones estructurales de discriminación en la configuración cultural expresada en la programación de los servicios de comunicación audiovisual. Para ello la Ley N° 26.522 define objetivos y obligaciones que deben perseguir, entre los cuales se

incluyen la participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y el mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de ideas; la obligación de evitar mensajes que promuevan o inciten tratos discriminatorios de cualquier tipo; la promoción de la protección de la igualdad entre hombres y mujeres y la preservación de la promoción de la identidad y los valores culturales de los Pueblos Originarios.

Así, el Artículo 70 de la Ley N° 26.522 establece en cabeza de los servicios de comunicación audiovisual la obligación de ''evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o que menoscaben la dignidad humana''.

Por su parte, el Artículo 71 de la misma Ley N° 26.522 agrega que ''quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto'' por la Ley N° 25.280 que aprueba la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, la Ley N° 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, la Ley N° 26.061 sobre protección integral de niñas, niños y adolescentes y las normas que se dicten para la protección ante conductas discriminatorias.

Que a su vez, además del rol que debe asumir el Estado en la materia, desde la perspectiva de los titulares de servicios de comunicación audiovisual el reconocimiento de la comunicación como una actividad de interés público y un derecho humano fundamental implica que deben asumir su responsabilidad social y respetar el Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados incorporados en la Constitución Nacional (Ley N° 26.522, Artículos 2° y 3°).

Es decir, las obligaciones de resguardo de los derechos humanos tienen un efecto horizontal[183], rigen también de modo directo en las relaciones entre los servicios de comunicación y el público audiovisual. Ello significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y de la sociedad en su conjunto, en nombre de la faz colectiva del derecho humano a la comunicación, y hacer frente a las consecuencias negativas en las que tengan alguna participación.

183 También llamada doctrina Drittwirkung der Grundrechte (efectos de los derechos fundamentales frente a los terceros), su origen se remonta a la formulación realizada por el Tribunal Constitucional Alemán y ha impulsado la constitucionalización del derecho privado, al entender que los derechos humanos no sólo rigen las relaciones entre el Estado y los particulares, sino también entre los actores no estatales. En nuestro país, esta doctrina inspiró la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y se pueden encontrar en el precedente jurisprudencial de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala H, del 16 de diciembre de 2002 sobre ''Fundación Mujeres en Igualdad y otro c/Freddo S.A. s/ Amparo'' y recientemente la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ''Rodríguez, María Belén c/ Google Inc. s/ daños y perjuicios''.

Que en este contexto, el rol de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL se relaciona con la promoción del debido respeto y la protección de los derechos fundamentales de las audiencias involucrados en la actividad que desarrollan los servicios de comunicación audiovisual. Para ello, en diálogo permanente con los principales actores de la comunicación, elabora de manera colectiva herramientas orientativas, para promover prácticas respetuosas de derechos y tratamientos diferenciados cuando los posibles afectados son grupos en situación de vulnerabilidad.

Que, asimismo, reconoce que la palabra puede dañar, pero también puede sanar y por eso promueve la reparación simbólica de los daños producidos por posibles afectaciones de derechos comunicacionales. Estas reparaciones pueden implicar pedidos de disculpas y retractaciones públicas, derecho a réplica, capacitaciones y recomendaciones a los medios audiovisuales para la adopción de medidas de prevención de nuevas vulneraciones como garantías de no repetición, encuentros de diálogo y reflexión crítica con quienes son responsables y trabajan en señales, canales y radios, hasta la recomendación de prácticas diligentes para el abordaje de problemáticas específicas, para evitar afectaciones directas o indirectas a derechos fundamentales.

Que específicamente la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL durante el año 2015 ha impulsado distintas acciones y líneas de trabajo para remover prácticas mediáticas discriminatorias y promover perspectivas comunicacionales igualitarias, dirigidas entre otros a niñas, niñas y adolescentes, en general, a mujeres en los diversos ámbitos de participación cultural, social y política, a organizaciones campesinas y pueblos originarios, a personas con discapacidad, a adultos mayores, a migrantes y afrodescendientes.

Que, a modo de ejemplo, el organismo viene desarrollando la actividad ''La Defensoría va al barrio: miradas jóvenes en primera persona'' sobre jóvenes y medios, una propuesta para analizar, debatir y producir que tiene como eje los modos en que los barrios y la juventud son representados en los medios de comunicación audiovisual. En el marco del año por la inclusión de niñas, niños y adolescentes en los medios audiovisuales, durante el año 2015 jóvenes de distintos barrios de nuestro país conocieron sus derechos comunicacionales, analizaron el modo en que los medios los mencionan y produjeron sus propios materiales audiovisuales.

Para hacerlo, primero fue necesario promover una búsqueda de la propia identidad y de la identidad barrial, pensándose a sí mismos y en función de su barrio. A la vez que se deconstruyeron y desnaturalizaron las formas de producción audiovisual que aparecen como únicas y, en ese camino de reflexión colectiva, se propuso una construcción comunicacional propia, al servicio de los intereses de ese espacio y no de otros que no los representan. El resultado de este trabajo son TRECE (13) producciones que dan cuenta de otros modos de contar los barrios y la vida de las y los jóvenes en ellos, diferentes a los que construyen sobre todo la televisión comercial.

En los videos que cierran cada proceso de formación e intercambio, los chicos y chicas se asumieron como productores y mostraron su barrio en primera persona. Al compartirlos, dijeron que intentaron ''romper las imágenes discriminatorias hacia los y las jóvenes'' pero también hacerlos ''visibles''. Propusieron rescatar ''lo que hacen de manera colectiva, las cosas que les gustan'', ''mostrar el barrio y sus realidades de forma espontánea, franca y auténtica a partir de sus propios lenguajes'', agregó uno de los referentes.

Esta experiencia demuestra la importancia de crear miradas respetuosas de los y las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, con realidades complejas y que den cuenta de las problemáticas que atraviesan. Es en este sentido que los medios audiovisuales deberían promover programaciones para audiencias con derechos, atendiendo al modo en que se producen y aumentan la diversidad de propuestas comunicacionales destinadas a niñas, niños y adolescentes[184].

Que esta línea de trabajo evidencia la necesidad de multiplicar la tarea en todas las provincias del país y con otros colectivos sociales, como paso necesario para avanzar hacia una comunicación más democrática, igualitaria y respetuosa de los derechos humanos.

Es que la perduración de patrones estructurales de discriminación y violencia que afectan a diversos grupos y colectivos sociales y condicionan su capacidad de ejercer de modo igualitario la libertad de expresión, obliga a impulsar nuevas estrategias y a fortalecer estas acciones para revertir en el corto y largo plazo la exclusión de la esfera mediática y el debate público. En una sociedad democrática no debe haber subordinación ni opresión por ningún motivo, ni por ninguna condición económica, étnica, cultural, religiosa, ideológica o social.

Que la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL procura transformar la crisis de representación social que distancia las experiencias de las audiencias y la imagen que de ellas devuelven los medios audiovisuales, como señalaron las audiencias, sobre todo los que tienen finalidad de lucro, y más aún los concentrados, teniendo en cuenta el respeto y la promoción del enfoque de igualdad sustancial y la dimensión social de la libertad de expresión, entendidos como mandatos de inclusión, de respeto por la representaciones diversas, de difusión de la información plural y la construcción de imaginarios sociales no discriminatorios en los medios audiovisuales.

Que en el marco de la Ley N° 26.522, una de las principales misiones y funciones de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL consiste en impulsar un debate permanente y políticas comunicacionales que permitan articular el vínculo conflictivo entre igualdad y libertad de expresión, con el objetivo de revertir

184 Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, ''Declaración sobre la Juventud y los Medios de Comunicación Audiovisual'', CABA, 27 de noviembre de 2014, principalmente los puntos 5, 6 y 7. Se trata del documento que sintetiza las conclusiones más importantes del trabajo realizado por el organismo durante las siete Audiencias Públicas en las que jóvenes de todo el país se expresaron acerca de sus derechos comunicacionales. Participaron 1.750 chicas y chicos, casi mil fueron oradores/as, representaron a 220 organizaciones, escuelas y otros espacios de pertenencia de las 24 provincias argentinas. Este proceso fue acompañado por 170 instancias de formación y de debate en las que participaron 4.000 jóvenes. Disponible en: www.defensadelpublico.gob.ar/es/declaracion-juventud-y-medios-audiovisuales-0

las injusticias comunicacionales que condicionan el ejercicio de derechos por parte de los grupos y colectivos sociales, invisibilizados o representados a través de patrones socioculturales excluyentes.

Teniendo como eje fundamental promover y garantizar mayores condiciones de igualdad en las representaciones que construyen y reproducen los servicios de comunicación audiovisual, se convocará por un lado a los distintos organismos competentes de los Estados Nacional, Provincial y Municipal y, por otro lado, a las organizaciones de la sociedad civil, culturales, académicas, sindicales y de derechos humanos, a adherir y diseñar de manera conjunta el plan de acción estratégico para el año 2016. En cumplimiento del compromiso asumido por el Organismo de impulsar políticas participativas y federales, abiertas a todos los sectores y regiones del país.

Que es por todo ello que la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL impulsa la declaración del año ''2016: Año contra las discriminaciones y las violencias en los medios de comunicación audiovisual'', estableciendo una guía que impulse las acciones cotidianas de la este Organismo, teniendo en cuenta el eje que el público y las audiencias con su participación ciudadana los han señalado como prioritario para el período.

Que ha tomado intervención la DIRECCIÓN LEGAL Y TÉCNICA en el ámbito de su competencia.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los Artículos 19° y 20° de la Ley N° 26.522.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Declárese, en el ámbito de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, al año 2016 como ''Año contra las discriminaciones y las violencias en los medios de comunicación audiovisual''.

ARTÍCULO 2°: Incorpórese a partir del dictado de la presente y durante el año 2016, a toda la papelería e instrumentos de comunicación oficial a utilizar por la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, el sello, membrete o inscripción con la Leyenda ''2016 – Año contra las discriminaciones y las violencias en los medios de comunicación audiovisual''.

ARTÍCULO 3°: Dispóngase que, en orden a lo establecido en el Artículo 1° del presente, la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL podrá auspiciar las actividades, jornadas, seminarios, encuentros, conferencias y/o programas pedagógicos, materiales de difusión y campañas de concientización que contribuyan a la promoción de la igualdad comunicacional y la erradicación de las discriminaciones y las violencias sobre grupos sociales y colectivos vulnerados en los servicios de comunicación audiovisual.

ARTÍCULO 4°: Instrúyase a todas las Direcciones de la DEFENSORÍA DEL PÚLICO DE SER-

VICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, para que en el ámbito de sus competencias, establezcan los mecanismos y herramientas pertinentes para la implementación eficaz de lo dispuesto en los Artículos 2° y 3°.

ARTÍCULO 5°: Regístrese, comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL, y oportunamente archívese.

2015 año por la inclusión de niñas, niños y adolescentes en los medios de comunicación audiovisual

RESOLUCIÓN N° 30/2015

Buenos Aires, 3 de marzo de 2015

VISTO el Expediente Nº 99/2015 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, las Leyes Nros. 23.849, 26.061, 26.522 y 26.994, las siete Audiencias Públicas realizadas en el año 2014 por esta DEFENSORIA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la *"Declaración sobre la Juventud y los medios audiovisuales"* y

CONSIDERANDO :

Que los niños y niñas no son destinatarios de asistencia, benevolencia o caridad, conceptos que representan un sistema cultural de patronazgo discrecional que se sintetiza en la palabra MENOR. Ellos son NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, sujetos plenos de DERECHOS, los cuales son exigibles (*Recomendaciones generales, Herramientas para un periodismo con enfoque de Derechos, UNICEF*).

Que la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) concibe la comunicación como derecho humano fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y la vida en democracia.

Que esta Ley se sustenta en el nuevo paradigma que consagra a las niñas, niños y adolescentes como ciudadanas y ciudadanos, comunicacionales -en tanto audiencias de la radio y la televisión y como productores y productoras de sentidos.

Que ese nuevo paradigma ha sido incorporado expresamente al ordenamiento jurídico general por el nuevo CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN, al establecer la prevalencia del INTERÉS SUPERIOR de los niños, niñas y adolescentes a la hora de resolver conflictos.

Que también dispone que sus derechos no son derechos en expectativa hasta que alcancen la madurez adulta y puedan ejercerlos, sino que son derechos completos que serán ejercidos por los niños de acuerdo a la etapa de evolución y desarrollo en la que se encuentren.

Que el nuevo paradigma, expresado desde un enfoque de derechos, consagra a la inclusión como principio general y obligación activa de los organismos estatales. La inclusión debe regir la implementación de las políticas públicas para el desarrollo.

Que la Ley N° 26.522 concibe a los niños, niñas y adolescentes como un público sujeto de derechos y protecciones específicas en el ámbito de la comunicación audiovisual.

Que asimismo, la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, con jerarquía constitucional desde 1994, y la Ley N° 26.061 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes son en nuestro país los instrumentos jurídicos que sustentan este reconocimiento y por ello ambos están expresamente incorporados en la LSCA.

Que de acuerdo con el Artículo 71 de la LSCA, la Ley de Protección Integral 26.061 debe ser respetada obligatoriamente por quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad.

Que de esta manera, la Ley N° 26.522 obliga a los servicios de comunicación audiovisual a tener en consideración al público en su actividad, y en especial a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y no como meros consumidores de una mercancía.

Que asimismo, la citada ley prevé regulaciones específicas tendientes a evitar aquello que induzca a comportamientos perjudiciales para las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a lo normado en su Artículo 70, así como también contempla la transmisión de programación destinada a niños conforme lo establecido en el artículo 68, entre otros.

Que por su parte, el Artículo 17 de la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO reconoce la importante función que desempeñan los medios de comunicación y obliga a los Estados a velar porque el niño tenga acceso a *''la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental''* y establece en su inciso e) que los Estados: *''Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar''*.

Que el especial cuidado que debe recibir la niñez se contempla además en otros tratados internacionales de derechos humanos.

Que en este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos, también de jerarquía constitucional, proclama en su Artículo 25 inciso 2 que: *''La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.''*

Que la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes define en su Artículo 3° el interés superior del niño como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos por la ley, debiendo por ello cumplir con *''[...] c) El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural''*.

Que los servicios de comunicación audiovisual coadyuvan a la configuración de los entornos culturales diversos de cada niño, niña y adolescente, y al mismo tiempo, pueden impactar de distintos modos en su subjetividad en pleno desarrollo.

Que por ello, la transformación radical que supone la Ley N° 26.522, en cuanto ancla su actividad de los servicios audiovisuales en el paradigma de los derechos humanos, los obliga a considerar de forma prioritaria la protección de los derechos de los niños y su interés superior.

Que a su vez, tanto la CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, como la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, y la Ley N° 26.061 incluyen previsiones especificas sobre la obligación de respetar los derechos a la integridad moral y psicológica y el derecho a ser oído de las niñas, niños y adolescentes, atendiendo siempre al cuidado especial que requiere la etapa de desarrollo madurativo en la que se encuentran y a la obligación del Estado de su protección (cfr. artículo 22 de la Ley 26.061; los Artículos 12, 17 y 27 de la CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO).

Que la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, ha recibido múltiples denuncias, principalmente por afectación a los derechos a la intimidad, a la imagen, al acceso a la información y al tratamiento igualitario en el ejercicio de la libertad de expresión, representaciones estigmatizantes y estereotipadas de los jóvenes, violación del horario apto para todo público con la difusión de lenguaje obsceno, desnudez, sexualización, relatos truculentos y morbosos, así como la construcción periodística criminalizante de quienes son jóvenes.

Que estas denuncias constituyeron los fundamentos para definir las primeras políticas de intervención de la Defensoría en materia de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos comunicacionales, fundamentalmente a través de medidas de reparación y de la disposición de recomendaciones y capacitación a los servicios de comunicación involucrados y sus equipos de trabajo.

Que además, la Defensoría ha iniciado un diálogo y debate con representantes de canales, señales y radios con el fin de promover la co-regulación para un efectivo cumplimiento de las previsiones que rigen el horario de protección de niños, niñas y adolescentes (artículo 68 LSCA), ello en base a un trabajo previo realizado por la Defensoría, sobre los estándares y pautas que organizan, en otros países, esa banda horaria.

Que también es así desde la convicción de que es posible discutir, establecer y ofrecer criterios más precisos para la co-regulación de una programación audiovisual que oriente tanto a quienes producen y emiten como a las personas adultas responsables de niños, niñas y adolescentes.

Que otra de las medidas trascendentales que complementan estas intervenciones de la Defensoría y profundizan el reconocimiento del interés superior y sus derechos a ser oídos y oídas y a que su opinión sea tenida en cuenta, es la implementación de las audiencias públicas en diferentes regiones del país destinadas especialmente a niñas, niños y adolescentes, ya que constituyen la realización de la libertad de expresión de los niños en su faz colectiva, es decir, un dispositivo institucional para canalizar las consultas, reclamos y denuncias de los niños y niñas como público audiovisual y como actores

sociales decisivos en la definición de políticas de protección y respeto de sus derechos.

Que en virtud de ello, 1750 jóvenes de todo el país participaron -en representación de 220 organizaciones, escuelas y otros espacios de pertenencia- de las Audiencias Públicas convocadas en 2014 por la Defensoría del Público y allí manifestaron sus preocupaciones, experiencias, demandas y sugerencias en relación a la comunicación audiovisual.

Que la Defensoría del Público ha sistematizado los aportes expuestos en las Audiencias Públicas y en otros espacios de intercambio y formación en la *''Declaración sobre la juventud y los medios audiovisuales''*, que constituye una plataforma de trabajo para el organismo.

Que esta Declaración, que se abrió a discusión y fue apoyada por jóvenes representantes de todas las provincias en el *''Encuentro Nacional: Conclusiones de las Audiencias Públicas 2014''*, realizado en el CONGRESO DE LA NACIÓN, establece como ejes centrales de un plan de trabajo en relación a los medios audiovisuales y la juventud: difundir el derecho humano a la comunicación; visibilizar juventudes con mirada y voz propia; multiplicar los nuevos medios; proteger sin excluir; evitar estereotipos negativos, complejizar las representaciones; respetar la propia imagen; promover programaciones para audiencias con derechos; garantizar la perspectiva federal y la producción local; promover la inclusión y la accesibilidad; y generar espacios de ciudadanía.

Que para avanzar en esos objetivos es indispensable articular y potenciar iniciativas impulsadas desde organizaciones de la sociedad civil y organismos de los Estados nacionales, provinciales y municipales especializados en la materia, incluyendo a los espacios de participación protagonizados por niñas, niños y adolescentes en las instancias de discusión, diseño, planificación y realización de las acciones destinados a ellos y ellas.

Que también el trabajo con los servicios de comunicación audiovisual resulta posible, deseable y auspicioso porque pueden ser agentes de cambio en la construcción cultural de nuevos relatos que promuevan el respeto por las opiniones, las experiencias, los saberes y las identidades de niños, niñas y adolescentes.

Que es fundamental contribuir a ampliar el ejercicio efectivo del derecho a la comunicación por parte de niñas, niños y adolescentes y profundizar la ciudadanía comunicacional de ese sector social que constituye uno de los principales destinatarios de la radio y la televisión y, en muchos casos, uno de los principales vulnerados.

Que, en síntesis: constituye un objetivo prioritario para esta Defensoría del Público el desarrollo e implementación de políticas y acciones que redunden en la plena inclusión de los niños, niñas y adolescentes.

Que en razón de ello, se propone declarar dentro del ámbito de ésta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL el año 2015 como *''2015: Año por la inclusión de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación audiovisual''*.

Que entre las acciones previstas, se encuentra la participación activa en las líneas de trabajo vinculadas a la capacitación, la investigación y la promoción de derechos.

Que con ese fin, se convocó a diversos actores y sectores sociales (niños, niñas y adolescentes; docentes y referentes adultos/as; comunicadores/as, periodistas y estudiantes)

Que a tal efecto, se promoverá el cumplimiento de las obligaciones de los servicios de comunicación audiovisual respecto de la niñez y lo que ellas implican: que sea respetado el horario apto para todo público en los medios audiovisuales; que las publicidades no apelen a la credulidad de los niños y niñas para incitar a la compra de productos; que no se los/as discrimine por ningún motivo; que en los canales de televisión abierta haya programación dedicada a ellos/as; que se cumplan las cuotas de producción local que la ley estipula; que se implementen las herramientas necesarias para brindar plena accesibilidad a personas con discapacidad; que se promueva la preservación del ambiente.

Que también difundirá la CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, que establece la obligación de respetar el derecho de los niños y niñas a preservar su identidad, y, en consonancia, la Ley de Protección Integral que resguarda dicho derecho e implica que se respete la dignidad, la reputación y la propia imagen.

Que además, los chicos y chicas tienen derecho a que su escuela pública sea autorizada para instalar una radio FM; a que se destinen fondos para promover la producción de calidad destinada a ellos/as; a que la Defensoría del Público reciba y responda sus consultas, denuncias y propuestas sobre la radio y la televisión de todo el país.

Que la incorporación de los derechos humanos en la actividad de los medios audiovisuales constituye un verdadero cambio de paradigma en relación a la lógica de mercado que caracterizó la creación y expansión de estos medios en nuestro país y al modo en que eran considerados los niños/as antes de que sus derechos fueran reconocidos.

Que ambas transformaciones requieren un trabajo sostenido de promoción de derechos, concientización y seguimiento del modo en que comienzan a ser considerados y respetados en la tarea cotidiana de la televisión y la radio.

Que por eso, la actuación de la Defensoría se concreta en diálogo con todos los actores, generando conciencia acerca de esos derechos y su impacto en el quehacer cotidiano, impulsando medidas concretas y eficaces de protección y acciones reparatorias en aquellas situaciones en que los derechos hubieran resultado vulnerados y desarrollando además, herramientas de trabajo que profundizan las pautas de la Ley, en pos de la autorregulación.

Que la planificación estratégica para 2015 buscará modificar el lugar histórico de "*objetos para el consumo*" que los medios de comunicación social suelen darle a los niños, niñas y adolescentes.

Que en tal sentido, buscará erradicar los estereotipos negativos, las demonizaciones y los tratos discriminatorios que se han vuelto dispositivos habituales y naturalizados de los discursos sobre la infancia y la adolescencia en los medios de comunicación, como han expresado cientos de chicos y chicas a lo largo y ancho del país al manifestar que no se sienten representados por los medios de comunicación.

Que en ese contexto, es hora de que sean ellos, ellas mismas quienes digan, investiguen, produzcan y difundan sus ideas y expresiones.

Que tal como ha mostrado el Monitoreo de Noticieros de Televisión de Aire de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES realizado durante 2014 por la DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN, ANÁLISIS Y MONITOREO de esta Defensoría, la marginalidad de la tematización informativa de cuestiones vinculadas a niñas, niños y adolescentes resulta emblemática: apenas el 0,5% de las noticias, así como el 0,8% del tiempo monitoreado son notas cuya temática atiende directamente a niñas, niños y adolescentes. Más gráfico aun: apenas el 4,4% del total de las noticias analizadas (14.528) hace alguna referencia a niñas, niños y adolecentes como parte de las noticias. De este último universo, el dato más relevante que se puede mencionar es que el 65% de esas noticias refieren al campo policial, delictual o violento. Es decir, según el monitoreo realizado por esta Defensoría durante 2014 (y que ratifica los datos registrados durante 2013), dos de cada tres noticias en las que se representa a niños, niñas y adolecentes se inscriben en el campo de la denominada ''inseguridad'' o de prácticas indeseables.

Que el principio de inclusión implica adoptar medidas afirmativas para garantizar la incorporación al sistema de grupos de la población que han sido tradicionalmente excluidos o limitados en el ejercicio de sus derechos, requiriendo de medidas especiales de equiparación ya que la inclusión no se conforma con una noción de igualdad formal, una declaración meramente enunciativa de igualdad, sino que requiere avanzar hacia un concepto de igualdad tangible, material y estructural.

Que la Defensoría ha ratificado en su experiencia diaria la identificación que la propia Ley N° 26.522 formula de la niñez como uno de esos grupos que en este momento histórico necesita atención prioritaria y especial en pos de su inclusión igualitaria.

Que es por ello, finalmente, que impulsa la declaración del año ''2015: Año por la inclusión de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación audiovisual''.

Que ha tomado intervención la DIRECCIÓN LEGAL Y TÉCNICA en el ámbito de su competencia.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 20º de la Ley № 26.522 y la Resolución Conjunta de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES y la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN de fecha 14 de noviembre de 2012, Expediente № 3933-S-2012 y 7764-D-2012.

Por ello,

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

RESUELVE:

Artículo 1º: **Declárase, en el ámbito de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, al año 2015 como ''AÑO POR LA INCLUSIÓN DE NIÑOS,**

NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL”.

Artículo 2º: Incorpórase a partir del dictado de la presente y durante el Año 2015, a toda la papelería e instrumentos de comunicación oficial a utilizar por la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, el sello, membrete o inscripción con la Leyenda *“2015 - Año por la inclusión de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación audiovisual”*.

Artículo 3º: Dispóngase que, en orden a lo establecido en el artículo 1º del presente, la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL podrá auspiciar las actividades, jornadas, seminarios, conferencias y/o programas educativos que contribuyan a la promoción en todo el país de la **inclusión de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación audiovisual**.

Artículo 4º: Instrúyese a las diversas Direcciones de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, a efectos que procedan en el ámbito de sus competencias, a establecer los mecanismos y herramientas pertinentes para la implementación eficaz de lo dispuesto en los artículos 2° y 3°.

Artículo 5º: Regístrese, notifíquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL, y oportunamente archívese.

2014 año de lucha contra la violencia mediática hacia las mujeres y la discriminación de género en los medios audiovisuales

RESOLUCIÓN № 32/2014

Buenos Aires, 23 de abril de 2014

VISTO el Expediente № 76/2014 del Registro de esta DEFENSORIA DEL PUBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL, las Leyes Nros. 26.485 y 26.522, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional № 1011 de fecha 19 de julio de 2010, las Resoluciones N°99, de fecha 22 de octubre de 2013, N° 131, de fecha 27 de diciembre de 2013, ambas de esta Defensoría del Público, y

CONSIDERANDO:

Que la REPUBLICA ARGENTINA, mediante la reforma de la CONSTITUCION NACIONAL del año 1994, ha incorporado la jerarquía supra-legal de los tratados y concordatos, conforme el Artículo 75 inciso 22, asumiendo compromisos internacionales en particular la CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, y ratificada en la República Argentina por Ley Nacional № 23.179, sancionada el 8 de mayo de 1985.

Que en la CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER ''Convención de Belém do Pará'', suscripta en el año 1994 y aprobada por Ley № 24.632, los gobiernos de los países americanos, incluyendo la República Argentina, acordaron que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y se comprometieron a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

Que en cumplimiento de lo ordenado por el referido instrumento internacional, el Estado Nacional sancionó el 11 de marzo de 2009, la Ley DE Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales № 26.485.

Que en virtud de lo dispuesto en ley N° 26.485, los tres poderes del Estado, sean del ámbito nacional o provincial, deben adoptar las medidas necesarias y ratificar en cada una de sus actuaciones el respeto irrestricto del derecho constitucional a la igualdad entre mujeres y varones.

Que, en ese sentido, el Estado Nacional tiene la responsabilidad no sólo de asistir, proteger y garantizar justicia a las mujeres víctimas de la violencia en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, sino que además, le incumben los aspectos preventivos, educativos, sociales, judiciales y asistenciales vinculados a todos los tipos y modalidades de violencia.

Que la ley N° 26.485 contempla como una de las modalidades - entendidas como formas en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contra las mujeres en los diferentes ámbitos- la violencia mediática. La define como *''aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres''*.

Que, por su parte y en forma coincidente, el artículo 3° de la ley N° 26.522 establece entre los objetivos para los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones: *''m) 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''*.

Que, el artículo 71° de la ley citada establece: *''quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de programas y/o publicidad velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por las leyes (...) 26.485 —Ley de protección integral para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra las mujeres*

en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales— y 26.061, sobre protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes así como de sus normas complementarias y/o modificatorias y de las normas que se dicten para la protección de la salud y de protección ante conductas discriminatorias''.

Que, desde la sanción de la ley 26.522, el público de los servicios de comunicación audiovisual fue reconocido como sujeto de derechos. Es decir que las audiencias han pasado de ser meros espectadores y oyentes a ser titulares de derechos. Por ello están legitimadas para hacerlos valer frente a los poderes del Estado (artículo 2, ley 26.522).

Que la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, es el órgano encargado de tutelar esos derechos de las audiencias, con las atribuciones que el artículo 19 le confiere.

Que es preciso mencionar que, en el ejercicio de las atribuciones que le asignan los incisos a), c), d), f) y h) del artículo 19 de la ley 26,522, la Defensoría ha compilado en su primer año de vida información cuali y cuantitativa respecto a la violencia mediática.

Que del total de denuncias que se reciben en la Defensoría, un 40 (cuarenta) por ciento corresponden a situaciones de discriminación en los medios audiovisuales. Dentro de ese recorte, un 45 (cuarenta y cinco) por ciento se vincula a episodios de violencia contra la mujer y un 12 (doce) por ciento se relaciona a identidades de género (cosificación de la mujer, sexualización de su imagen, reducirla sólo y únicamente al espacio doméstico, etc).

Que consecuentemente, constituye un objetivo prioritario para la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual el desarrollo e implementación de políticas y acciones que aporten soluciones a la problemática vinculada con la violencia mediática hacia las mujeres y la discriminación de género en los medios audiovisuales.

Que, en ese marco, la Defensoría dictó el 22 de octubre de 2013 la Resolución N° 99/2013 que, en sus artículos 6° y 7°, instruyó a sus Direcciones de Análisis, Investigación y Monitoreo, de Capacitación y Promoción, de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos y de Comunicación Institucional para que diseñen una estrategia de intervención para la eliminación de la discriminación y las desiguales relaciones de poder sobre las mujeres en los Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que, asimismo, la referida Resolución en su artículo 9° encomienda a las Direcciones el diseño del proyecto ''2014: AÑO DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA MEDIATICA'', a ser presentado en coincidencia con el Día Internacional de lucha contra la violencia hacia la mujer.

Que, consecuentemente, el 25 de noviembre de 2013 la Defensoría presentó su Propuesta de Acción, así como un Proyecto de declaración del año 2014 como Año de lucha contra la violencia mediática hacia las mujeres.

Que el documento señala que, efectivamente, cuando dentro de la oferta comunicacional, la representación de la mujer aparece como negación de su multiplicidad, diversidad y complejidad, se lesiona su efectiva membresía social igualitaria.

Que la naturalidad con que esas representaciones funcionan como incuestionadas o incuestionables sedimenta y contribuye a legitimar las violencias extramediáticas. En este sentido, si bien no es necesariamente el texto audiovisual el productor de esas violencias, no deja de ser partícipe de las formas de incorporación de esas violencias como repertorios para la acción y la visión social. La industria cultural puede, incluso sin proponérselo, proyectar una visión conservadora de ''la mujer''.

Que todas las situaciones de violencia de género son pluridimensionales y tienen un común denominador: la desigualdad social estructural, tanto de género como de clase, de etnia, entre otras.

Que partir de la idea de que la violencia mediática contra las mujeres es pluridimensional implica entenderla como una manifestación cuya especificidad radica en el sexo-género del sujeto víctima.

Que los textos mediáticos operan en la dimensión significante, es decir en la construcción de sentido; no son inocuos, no funcionan en el vacío y su encuentro con el público jamás es unidireccional, ni unidimensional.

Que los medios audiovisuales trabajan en sintonía con las matrices culturales e intentan plantear que el género es uno de los componentes de la identidad cultural y que, en tanto tal, no está exenta de ser contada, relatada, representada.

Que la cosificación de la mujer es la forma emblemática de operación de la violencia mediática. Por ello, la necesidad de erradicar la violencia mediática contra las mujeres supone, desde el inicio, la des-reificación de la representación social y mediática acerca de ''la mujer''.

Que la problemática radica en que, en el orden actual de los medios, los estereotipos recorren buena parte de las ficciones y los géneros más diversos del discurso publicitario y audiovisual, actualizando formas de representación que suelen ubicar a las mujeres en un lugar de obediencia a ciertos mandatos sociales (maternidad, belleza, candor, emoción) que las simplifican en tanto identidades sociales complejas.

Que por ello, es necesaria una transformación del discurso único de los estereotipos históricos y contemporáneos (injustos, autoritarios y antidemocráticos) que promueva una pluralidad respetuosa de la compleja diversidad social y su aspiración igualadora y democratizante.

Que allí, los Servicios de Comunicación Audiovisual tienen un rol crucial, que los convoca a promover innovaciones discursivas y representacionales acordes con los derechos humanos.

Que para eso, es necesario desplegar una política cultural que proponga cuestionar la violencia mediática. Es, entonces, pertinente el despliegue de políticas públicas que tengan por objetivo abordar la cuestión de la violencia de género desde su especificidad mediática.

Que también debe transformarse el tratamiento noticioso de acontecimientos que involucren a mujeres, niñas y adolescentes, de forma que prevenga el uso espectacula-

rizante tanto de la variable de género, como su especificidad en torno de las mujeres.

Que esa prevención implica una transformación y sensibilización en materia de tratamiento y abordaje de la violencia de género y de la violencia mediática hacia las mujeres desde el paradigma promovido por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, es decir, desde un paradigma que reconoce la igualdad de las personas y que sanciona toda forma discriminatoria y de ejercicio de la violencia material y simbólica fundada, entre otras, en criterios de género.

Que la violencia simbólica y mediática se inscribe en el horizonte de las violencias, sus tipologías e implicancias; es una práctica cultural que puede ser transformada y erradicada. Por ello, es preciso contribuir a definir una línea de intervención que tenga por objetivo de largo plazo erradicarla. Para ello el trabajo con los Servicios de Comunicación Audiovisual resulta posible, deseable y auspicioso.

Que la Defensoría, al detectar la notable preocupación y sensibilización de las audiencias respecto de la temática de violencia mediática, se planteó la necesidad de trabajar coordinadamente con otros sectores del estado y la sociedad civil con la implementación de actividades tendientes a revertir esta problemática.

Que, en ese camino, el 27 de diciembre de 2013 mediante la Resolución 131/2013 se decidió convocar a otros organismos estatales comprometidos con la lucha contra la discriminación, con la plena vigencia de los derechos de las niñas y de las mujeres y con los derechos comunicacionales.

Que, como corolario de ese proceso se incorporaron en la formulación de las políticas a implementar los aportes teóricos y las sugerencias prácticas de los organismos estatales con expertise e incumbencias en la temática convocados.

Que, como un nuevo mojón en el proceso, el 07 de marzo la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual realizó la presentación y lanzamiento de las actividades que desarrollará en el ámbito de sus competencias específicas, convocatoria que se organizó en torno al eje: "2014: AÑO DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA MEDIÁTICA HACIA LAS MUJERES Y LA DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES".

Que, conjuntamente con el lanzamiento de la propuesta de acción de la Defensoría, se procedió a la firma de un CONVENIO MARCO DE COOPERACION N° 002/2014 ENTRE LA DEFENSORÍA DEL PUBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL, LA AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, EL INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO Y EL CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES.

Que mediante el referido Convenio Marco, las partes se comprometen a poner en práctica políticas públicas, acordes con las leyes 26.522 y 26.485, mediante la divulgación, promoción e implementación de planes de capacitación cuyo objetivo sea abordar la problemática de la violencia de género hacia las mujeres en los Servicios de Comunicación Audiovisual, en lo que refiere a violencia mediática.

Que, en consecuencia se evaluó la conveniencia y oportunidad de establecer anualmente un lema que actúe como faro de las políticas de la Defensoría que se prioricen en ese período, alumbrando tanto hacia el interior como hacia el exterior.

Que la conmemoración anual debe tener como objetivo contribuir al cumplimiento de los objetivos que propone el paradigma comunicacional consagrado por la ley 26.522 y sensibilizar a la comunidad respecto de las temáticas concretas hacia las que anualmente la Defensoría decida enfocar sus esfuerzos y recursos. En efecto, se trata de ocasiones para promover acciones y atraer la atención pública sobre los programas y actividades para temas específicos.

Que, por todo lo hasta aquí expuesto, es consistente declarar al año en curso 2014 como ''Año de lucha contra la violencia mediática hacia las mujeres y la discriminación de género en los medios audiovisuales'', estableciendo una guía que recuerde en las acciones cotidianas de la Defensoría, el eje que el público y las audiencias con su participación ciudadana nos han señalado como prioritario para el período.

Que la presente forma parte de las medidas de divulgación que en esta instancia la Defensoría del Público ha previsto, en el marco del convenio de colaboración, para el ámbito del ejercicio de sus competencias específicas y excluyentes.

Que la DIRECCIÓN LEGAL Y TÉCNICA ha tomado la intervención que le compete.

Por ello

LA DEFENSORA DEL PUBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL

RESUELVE:

Artículo 1º: Declárase, en el ámbito de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, al año 2014 como ''Año de lucha contra la violencia mediática hacia las mujeres y la discriminación de género en los medios audiovisuales''.

Art. 2º: Dispónese que, a partir de la aprobación de la presente y durante el Año 2014, se incorporará, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto N° 2161 de fecha 16 de diciembre de 2013, toda la papelería e instrumentos de comunicación oficial, a utilizar por la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, un sello, membrete o inscripción con la Leyenda ''2014 – AÑO DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA MEDIÁTICA HACIA LAS MUJERES Y LA DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES''.

Art. 3º: En orden a lo establecido en el artículo 1º del presente, la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL podrá auspiciar las actividades, jornadas, seminarios, conferencias y/o programas educativos que contribuyan a la difusión en el país de la lucha contra la violencia mediática hacia las mujeres y la discriminación de género en los medios audiovisuales.

Art. 4º: Instruyese a las Direcciones de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE CO-

MUNICACIÓN AUDIOVISUAL, a efectos de que procedan en el ámbito de sus competencias, a establecer los mecanismos y herramientas pertinentes para la implementación eficaz de lo dispuesto en el artículo 2°.

Art. 5º: Regístrese, notifíquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL, y oportunamente archívese

Defensoría del Público

Defensoría del Público

0800-999-3333

Adolfo Alsina 1470 (CP 1088) - CABA

www.defensadelpublico.gob.ar

@defdelpublico /defensoriadelpublico