

Observaciones Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual – Amarc Uy

Documento político -

Introducción

En primer lugar destacamos el avance primordial que implica poder regular el sistema de medios, como forma de garantizar la democratización del mismo, así como garantizar la libertad de expresión de las comunidades, consolidando de esta manera un derecho fundamental inherente a la personalidad humana, que por otra parte, posibilita la existencia y garantía de otros derechos básicos que de aquel dependen.

Nos parece importante contextualizar esta ley en un ámbito más amplio de cambio de tecnología (de analógica a digital), que abre la posibilidad de una efectiva democratización de las comunicaciones.

Desde Amarc venimos planteando nuestra preocupación por las concesiones que se les han realizado a los históricos dueños de los medios de comunicación en el decreto de Tv Digital, otorgándoles un canal completo, y exonerándolos de aquellos requisitos (evaluación del CHAI, evaluación de audiencias públicas) que hacen transparente la adjudicación de las frecuencias.

Asimismo también venimos denunciando el retroceso que implicó el pliego del llamado a operadores de TV Comunitaria, que desconoce las características propias del sector. Se ahoga en exigencias a un sector incipiente, que necesita de políticas activas de promoción para su desarrollo.

En este contexto, nos parece importante destacar que la regulación de los medios de comunicación debe apostar a una efectiva democratización de los mismos. Limitando la concentración – de propiedad, de contenidos - y garantizando la participación de todas las voces en el espectro comunicacional. Fomentando la producción nacional, promoviendo el respeto a la diversidad y a los DDHH. Aportando al desarrollo del sector comunitario, lo que garantiza la pluralidad de voces en el espectro, garantizando asimismo que las propias comunidades accedan a los medios de comunicación en forma independiente.

Diseños Institucionales en Políticas de Comunicación.

Como lo plantea el art. 48 del Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA (2009):

La autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión debe ser independiente, tanto de la influencia gubernamental como de los grupos privados vinculados

a la radiodifusión pública, privada/comercial o comunitaria. Debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial. Sus decisiones deben ser públicas, estar ajustadas a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión.

En lo que tiene que ver con la conformación del Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), entendemos que se viola este principio en lo que atañe a su necesaria independencia del poder político. Su conformación dada por el Poder Ejecutivo, vulnera una autonomía deseable para este organismo, que cambiaría de acuerdo los partidos políticos que se encuentren en el gobierno de turno. Es importante garantizar una forma de designación clara y transparente.

Una efectiva democratización del sistema de medios necesita transparencia y pluralidad en los organismos de aplicación y regulación que se crean a tal fin. En el diseño institucional que se presenta en el proyecto de ley, se crea el CCA que concentra funciones, y le quita capacidad de incidencia a una comisión plural como es la CHASCA.

Tal como plantea el art 58 del Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA (2009):

La asignación de licencias de radio y televisión debe estar orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados.

La creación de la CHASCA es una de las comisiones que garantiza esta transparencia. Esta comisión tiene como antecedentes directos al CHARC y al CHAI. A través de ella, se evalúan los proyectos de comunicación de los aspirantes a las frecuencias, es la encargada de la realización de las audiencias públicas. La pluralidad de su conformación, integrada por representantes de los tres sectores, así como por las universidades, y miembros del Poder Ejecutivo, y organizaciones que defienden la libertad de expresión y a los trabajadores, es una característica que debe ser destacada. Entendemos que la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual debilita la posibilidad de incidencia del CHASCA, quitándole funciones, y mediando en las decisiones que esta comisión puede tomar.

Tomando como ejemplo la experiencia de aplicación de la ley 18.231, vemos como importante señalar que los organismos que forman parte del proceso de asignación de frecuencias, deben trabajar de forma ágil y coordinada. Si esto no sucede, los plazos en los que deben haber

concursos públicos de frecuencias no se cumplen, se burocratiza la forma de acceso a las mismas. En lo que refiere a los medios comunitarios, hemos visto en este tiempo varios colectivos que surgen con la intención de hacer radio, y se ven limitados por los extensos plazos que supone acceder a una frecuencia, desmotivándose y desarmándose muchas veces.

Entendemos que algunos aspectos de esta experiencia han sido tomados en cuenta para el diseño institucional que se propone. Por ejemplo notamos como importante que se prevean las condiciones básicas de funcionamiento a la CHASCA, como lo es una secretaría, y los recursos necesarios para la realización de las audiencias.

Por el contrario nos preocupa la concentración de funciones en el CCA, que además burocratiza el proceso de asignación de las frecuencias.

Reconocimiento y naturaleza de los tres sectores en comunicación

Este proyecto establece la división del sistema de medios en tres sectores bien diferenciados: públicos, comerciales y comunitarios. Es importante que queden bien definidos los mismos, por lo que sería necesario al inicio del capítulo de cada sector, incluir un artículo de definición del mismo, o incluirlo en el artículo 2 donde están las definiciones.

El texto no es claro, porque aparecen aspectos generales dentro de capítulos que son de un sector específico, generando mucha confusión en la norma.

Además en el artículo 4, "Naturaleza de los Servicios de Comunicación Audiovisual", indica en forma genérica que los mismos son a la vez de índole económica como cultural, lo cual desvirtúa el concepto de los sectores comunitario y público que no son de índole económica, más allá que es claro que atrás de cualquier actividad que se realice hay un asunto económico relacionado, pero no son de índole económica estos sectores porque no su objetivo no es económico sino el social. Se propone sacar económica de esta definición general.

En relación al sector comunitario y recogiendo las definiciones que aparecen en la ley 18.232, el texto debe decir:

Los servicios de comunicación audiovisual comunitarios son de propiedad y gestión colectiva. Los llevan adelante grupos u organizaciones sin fines de lucro, conformándose como espacios de participación ciudadana, donde se representan diversos intereses: locales, barriales, salud, de una comunidad específica. No realizan proselitismo político ni religioso y de ninguna forma se encuentra limitado su alcance geográfico.

Servicios de Comunicación Audiovisual Comunitarios

Tal como lo plantea el artículo 96 del Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA (2009):

“ El derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para

garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación. Así, por ejemplo, se deben remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación” .

En este sentido queda claro que para garantizar la efectiva democratización del sistema de medios, no basta con reconocer los tres sectores, sino que es necesario promover aquellos que se encuentran en evidente desventaja.

El rol activo que debe jugar el Estado en la promoción del sector comunitario se plantea tímidamente en la ley 18.232. De la experiencia de la aplicación de la misma, donde no hay políticas de promoción, surge la necesidad de profundizar en este proyecto de ley, definiendo de forma concreta algunas políticas necesarias para el desarrollo del sector.

Documento técnico - Aportes concretos.

Diseño Institucional

Creemos importante fortalecer el lugar de la CHASCA como organismo garante de la transparencia de los mecanismos de adjudicación y asesor en materia de políticas.

Como explicábamos más arriba la creación del CCA tal cual está, quita incidencia a la CHASCA y burocratiza el proceso.

Por ejemplo en el artículo 61 que define las competencias del CCA, los literales e y j son también responsabilidad y función de la CHASCA.

En relación a lo burocrático, notamos que funciones casi idénticas son asignadas a dos organismos. En lo que tiene que ver con asesoramiento de convenios internacionales, art. 56 literal e y Art. 61 literal i.

Consejo de Comunicación Audiovisual

Nos parece necesario modificar la integración del CCA con el fin de que pueda tener cierta autonomía del poder político. En este sentido acordamos en lo planteado por la Coalición por una Comunicación Democrática como forma de elección, similar al Consejo directivo del INDDHH.

Agregamos a esta propuesta de mecanismo de elección que el mismo tiene que asegurar la representatividad de los tres sectores (público, comercial y comunitario) en la conformación del Consejo.

También entendemos como importante que pueda velarse por la correcta aplicación de la ley, para garantizar el cumplimiento de los objetivos que se propone. Esta función de fiscalizar y observar la aplicación de la ley puede ser una función del Consejo. En este sentido nos parece que el Consejo de Comunicación Audiovisual podría garantizar que la actuación de la Ursec no sea discrecional, y se ajuste a protocolos de inspección.

Dinatel

La Dinatel asume funciones que son específicas del CHASCA. En el artículo 56, literal c se asigna como función el dictamen preceptivo “ en los procedimientos de concesión, autorización, transferencia, renovación, revocación y declaración de caducidad de las concesiones, autorizaciones y licencias para prestar servicios de comunicación audiovisual ” La opinión preceptiva en esta caso debe tenerla el CHASCA como lo plantea el art. 69, ya que es el organismo que por la pluralidad de su conformación asegura la transparencia en este proceso.

Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA)

Como hemos dicho anteriormente entendemos que este es uno de los organismos que hay que potenciar. Tiene como antecedentes la existencia del CHARC y del CHAI, y si bien la mayoría de las funciones de éstos son retomadas por esta nueva Comisión, se debilitan algunas de sus potestades más importantes en la democratización de las comunicaciones.

Si bien el artículo 69 que lo crea, le asigna opinión preceptiva en los temas de su competencia, luego aparecen también estas funciones con opinión preceptiva en la Dinatel y en el Consejo de Comunicación Audiovisual. El caso de la Dinatel, lo planteamos en el apartado de arriba.

En el caso del Consejo, en el artículo 61 literal e plantea específicamente que el asesoramiento del CHASCA en lo relativo a reglamentos y pliego de llamados a nuevos operadores, será no vinculante.

El literal j del art. 61, le coloca también una función que es específica del CHASCA como es el asesoramiento en lo relativo a la concesión, autorización, transferencia, renovación, revocación de frecuencias.

Para fortalecer este espacio, nos parece importante que pueda tener opinión preceptiva en materia de políticas de promoción de comunicación. Así como mayor incidencia en la evaluación del desempeño del Consejo de Comunicación Audiovisual, si este existiera.

Asimismo entendemos que debe poder tener opinión sobre el presupuesto que se le asigna, art. 72.

En relación al art. 71 donde se plantean sus cometidos, creemos que hay que modificar en los literales b y c el verbo participar por emitir opinión preceptiva.

En relación a la integración del mismo (art. 70) y para legitimar aún más este espacio, entendemos que cada uno de los involucrados debe presentar su representante y éste debe ser avalado por el Consejo de Comunicación Audiovisual. Asimismo, y con el fin de garantizar la representatividad de los sectores de la comunicación, creemos que uno de los representantes de la industria de producción de contenidos audiovisuales, debe provenir del sector comunitario, ya que hay una diferencia bien importante entre las organizaciones comerciales de producción de contenidos y las comunitarias de producción de contenidos.

Entendemos que es necesario que el CHARC y el CHAI sean convocados a estas instancias de consulta, para dar cuenta de la experiencia acumulada en el tema.

Servicios de comunicación audiovisual comerciales

Dentro del título VII, dedicado al sector comercial, cuando se hace referencia al servicio de comunicación audiovisual, no se especifica claramente que se trata del sector comercial, sino que se nombra en forma genérica a los servicios de comunicación audiovisual y esto provoca ambigüedad en la interpretación de la ley. Incluso en el artículo 101 se aclara que el texto del mismo no afecta a los sectores público y comunitario.

Por otra parte los artículos del capítulo I del título VII, “Disposiciones generales”, deberían ser aplicables a todos los sectores y no solo al comercial, por lo cual debería estar fuera de dicho título. Lo únicos artículos que requerirían alguna modificación para ser generales son:

- Art. 82 que hace referencia al artículo 113 específico del sector.
- Art 85 que hace referencia en forma genérica a persona jurídica cuando esa parte de la redacción se trata específicamente de personas jurídicas comerciales.
- Art. 87 que menciona la publicidad electoral, que en los medios comunitarios no se realiza, pero que se puede sacar porque ese tema específico se trata en el capítulo VII del sector comercial.

En el artículo 101 se nombra a los sectores universitario y otros sin fines de lucro que no se tratan en el resto del proyecto ni están definidos, por lo que se entiende que es un texto que quedó incluido erróneamente del proceso de elaboración del proyecto de ley.

Servicios de comunicación audiovisual comunitarios

En relación a los servicios de comunicación audiovisual comunitarios entendemos importante que se tome la ley 18.232 tal como está ya que ha sido una ley que supuso un avance importante en la materia.

Tomando también como experiencia el tiempo que lleva de aplicación esta ley, y notando que el Estado ha sido omiso a las políticas de promoción para este sector, entendemos necesario ahondar en este punto. Entendemos necesario incluir un artículo en donde se reafirme la responsabilidad del Estado en la promoción del sector. Por ejemplo:

“El Estado implementará las políticas públicas que sean necesarias para la creación y el fortalecimiento de los servicios de comunicación comunitarios como un mecanismo para promover la pluralidad, diversidad, y garantizar la democratización del sistema de medios, tales como: promover acuerdos que generen políticas diferenciales con organismos públicos, desarrollar fondos concursables exclusivos, promover la capacitación, y toda aquella acción que promueva el desarrollo del sector.”

Por otra parte es necesario ser más específico con las posibles líneas de promoción a desarrollar:

- Desarrollar estrategias de apoyo a la capacitación sistemática en diversas áreas (comunicacional, técnica, administrativa, de gestión) en acuerdo con las demandas que requiera el sector.
- Garantizar la infraestructura mínima para el desarrollo de la televisión comunitaria, a través de Televisión Nacional y Antel.

- Promover acuerdos que generen políticas diferenciales para el sector con los entes autónomos y organismos descentralizados, como ser OSE, UTE y ANTEL.
- En relación a la publicidad oficial, garantizar el acceso de los medios comunitarios a la misma, reservando un porcentaje para ellos, por ejemplo del 10%.
- Generar fondos concursables exclusivos para medios comunitarios para el desarrollo de productos comunicacionales, mejora de equipamiento, formación, etc.
- Garantizar la exoneración de impuestos para la importación de equipos de estaciones de radio y televisión comunitaria.

Belén Itza – Representante Nacional.

Heber Morena – Representante en el CHARC.

Carlos Dárdano – Legislaciones.

Augusto Aristegui – Legislaciones.

mesanacional@amarcuaguay.org - www.amarcuaguay.org