

Guidelines for broadcasting regulation

SALOMON, EVE

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

per Marta Civil i Serra, investigadora de l'Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona (InCom-UAB)

Quins són els aspectes que idealment s'haurien de tenir en compte en la regulació de la radiodifusió audiovisual (*broadcasting*) en general és l'objectiu principal que es planteja l'autora Eve Salomon en la publicació *Guidelines for broadcasting regulation*, escrita per encàrrec de la Commonwealth Broadcasting Association (CBA) i la Unesco.

L'obra, presentada públicament el febrer de 2006, en la 26a Conferència general de la Commonwealth Broadcasting Association, a Nova Delhi (Índia), obeeïa la necessitat de disposar d'un document per respondre les peticions que tant la Unesco com la CBA reben regularment per part de governs i reguladors independents existents, i altres en fase de creació, sobre la regulació audiovisual, tal com explica la secretària general de la CBA, Elisabeth Smith, al prefaci.

El resultat és un text escrit en anglès, en un llenguatge precís, en forma d'assaig, que satisfà les expectatives i aporta una visió panoràmica a escala internacional, actualitzada, dels elements clau en la regulació audiovisual, acotada amb exemples concrets, dels cinc continents, que reforcen l'argumentació i la contextualització que ofereix l'experta en regulació audiovisual i premsa Eve Salomon, membre de l'organisme de queixes de premsa (Press Complaints Commission) del Regne Unit, i que fou directora del servei legal de la Radio Authority i secretària de l'organisme regulador Ofcom, del Regne Unit.

L'obra *Guidelines for broadcasting regulation* està estructurada en nou capítols i dos apèndixs i està pensada no només per ser llegida, sinó per convertir-se en un manual de consulta.

La publicació està disponible, íntegrament, a les pàgines web de la CBA (<http://www.cba.org.uk/documents/guidelines.pdf>) i de la Unesco (<http://www.unesco.org>, a l'apartat

publicacions, referència CI/COM/2006/PI/3), de manera oberta i gratuïta, fet que és d'agrair. La Unesco, a més, també ofereix la possibilitat de comprar l'edició oficial, en suport paper, a través de la seva web.

La Commonwealth Broadcasting Association es va constituir l'any 1945, com a Commonwealth Broadcasting Conference i estava oberta a organitzacions de radiodifusió públiques de països de la Commonwealth. L'any 1974 es convertia en la Commonwealth Broadcasting Association i a partir de 1995, s'obria a emissores privades.

Avui la Commonwealth Broadcasting Association està formada per més de cent organitzacions de radiodifusió de cinquanta països d'Europa, Àfrica, Carib, Oceania, el Pacífic i Amèrica (Amèrica del Nord i del Sud) (<http://www.cba.org.uk/links/index.html>, consulta feta el 28 d'abril de 2006). Es finança per subscripció, amb la finalitat de promoure el servei públic de radiodifusió, la llibertat d'expressió i el dret a comunicar-se i fomentar la radiodifusió de qualitat. El servei de publicacions de la CBA presenta regularment novetats especialitzades, com l'obra d'Eve Salomon, i una revista de periodicitat trimestral.

Al primer capítol de *Guidelines for broadcasting regulation*, Salomon reflexiona sobre el paper de la radiodifusió (*broadcasting*), entesa implícitament com a ràdio i televisió, i com s'han convertit en els mitjans més penetrants i forts de comunicació al món. Cal tenir en compte que en algunes àrees de major pobresa i d'analfabetisme, l'única font d'informació i de notícies és el boca a orel·la entre els membres d'una comunitat i, progressivament, la programació difosa a través de la ràdio.

En estats governats per règims totalitaris, l'estat estableix un estricte control de les fonts i els continguts de les notícies que difonen els mitjans, basades en versions oficials, sense contrast, pluralisme ni garantia d'independència. Tanmateix, l'aparició d'internet i la transmissió d'emissores via satèl·lit d'uns estats a altres ha permès l'accés a nous mitjans i fonts i està forçant que els governs totalitaris relaxin els controls que apliquen a les seves pròpies emissores de ràdio i de televisió.

L'autora sosté que la regulació audiovisual s'ha de basar en dos principis bàsics: el primer, ser el més minimalista possible, tot preservant la llibertat d'expressió i la naturalesa de la democràcia, i assentant-se en la regulació a partir d'unes normes clares que han de ser aplicades pels

reguladors després de la transmissió del contingut, mai prèviament (si no s'estaria parlant de "censura"), i el segon, que parteix del fet que no hi ha una única resposta correcta per establir un sistema de regulació efectiu i apropiat.

Durant tot el text, l'autora argumenta la importància de tenir en compte la tradició cultural d'una població a l'hora de definir les pautes de regulació audiovisual i que aquestes es puguin aplicar amb èxit. "In some cases, there is a general accepted international standard which can be applied through tried and tested means. However in many other cases, the best solution will be very culturally specific" (pàg. 8).

En alguns països, els programes amb contingut sexual o en què hi apareixen persones nues estan específicament prohibits en la franja d'horari infantil, però permesos en horari d'audiència adulta. En canvi, en països musulmans no estan acceptats en cap franja horària.

Al segon capítol, Salomon reflexiona sobre el motiu pel qual cal regular els mitjans audiovisuals i ho justifica perquè afecten directament el pensament i el comportament de la ciutadania, tant en els aspectes considerats "bons" com en els "dolents".

En alguns estats, la radiodifusió s'utilitza per reforçar, sobretot, la transmissió i preservació de les llengües indígenes i minoritàries i la cultura nacional i, en conseqüència, protegir la independència cultural, que pot estar lligada, alhora, a interessos econòmics dels estats i de les empreses que inverteixen en el sector audiovisual privat.

Però per què la ràdio i la televisió han de tenir una regulació específica, diferent respecte d'altres mitjans com la premsa, els magazins o internet? Perquè utilitzen l'espectre radioelèctric i aquest és un bé públic, que pertany a un estat i que està, alhora, condicionat per uns acords internacionals complexos. En conseqüència, la majoria de governs estableixen unes condicions als emissors a través de les llicències, que sovint són assignades per part de l'estat, durant un període limitat, tot i que en alguns casos són sense cost econòmic.

Sobre la llibertat d'expressió com a dret humà universal, Eve Salomon destaca l'article 19 de la Declaració Universal dels Drets Humans, adoptada per l'Assemblea General de Nacions Unides el 10 de desembre de 1948, que també és tingut en compte en altres cartes magnès com a l'article 9 de la Carta Africana dels drets humans i de la població; l'article 10 de la Convenció Europea sobre Protecció dels

drets humans i les llibertats fonamentals, i l'article 13 de la Convenció Americana de Drets Humans, tot i que hi ha governs que no vetllen per aquest dret, com passa, per exemple i sempre segons Salomon, a diversos estats d'Europa Oriental i d'Àsia Central.

Els factors clau que s'han de considerar davant una proposta democràtica de legislació de ràdio i televisió són, segons Salomon: el dret d'apel·lar; el dret de rèplica i regles sobre imparcialitat; les obligacions perquè la informació sigui acurada i imparcial; obligacions generals per la imparcialitat; regles per prevenir la discriminació; regles especials per a la radiodifusió sobre temàtica religiosa; establiment d'un regulador independent; mitjà de nomenament (davant possibles interferències o pressions de poders polítics o econòmics); atribucions de l'autoritat reguladora; termes per al nomenament; subvencions; i conflictes d'interessos.

Paral·lelament, també hi ha raons de protecció cultural i de consumidors i propòsits econòmics: l'aplicació d'acords de comerç internacional; com a mitjà d'equilibri d'inversió interior, per protegir la promoció d'indústries nacionals; el suport als sectors de producció domèstics; la promoció de les noves tecnologies i l'aplicació de la llei de competència.

En el tercer capítol, l'autora entra en profunditat en la creació d'un regulador independent. Els estats de l'antic bloc soviètic i de l'Europa Occidental han protagonitzat una lluita per a la separació dels mitjans i el govern; en canvi, als estats amb una tradició democràtica més llarga aquest procés ha estat més fàcil. En el procés de control de regulació cal comptar amb el suport i el permís del govern, però idealment des d'una institució políticament independent.

Armènia, per exemple, va viure fa uns anys un moviment de protesta i violència perquè l'organisme regulador patrocinat pel govern va decidir revocar la llicència d'una emissora de televisió que havia donat suport al partit de l'oposició. Des d'aleshores, Armènia ha canviat la seva llei per aconseguir la creació d'un regulador independent que marqui major distància entre l'estat i el regulador i realment es tracti d'una regulació despolititzada, tal com explica Salomon.

Els aspectes jurisdiccionals són tractats al capítol quart, en el qual parla de la dificultat de determinar els límits legislatius. "One of the trickiest issues facing broadcasting regulators is the question of where their jurisdiction begins

and ends” (pàg. 25). Sobre l'espectre terrestre especifica que generalment els operadors de cable proporcionen la transmissió de ràdio i televisió (*broadcasting*), per una banda, i de les telecomunicacions (telèfon i, més recentment, internet), per l'altra. En l'apartat dedicat al satèl·lit argumenta que no és possible aturar un servei iniciat per satèl·lit des d'una altra jurisdicció, tot i que es pot restringir, especialment si és necessari un descodificador. Però segons l'autora, els problemes jurisdiccionals actuals es podrien suavitzar amb l'augment d'acords internacionals vigents –com la Directiva de Televisió sense Fronteres, a la Unió Europea– i la promoció de nous acords, en un futur.

El capítol cinquè està dedicat a la concessió de llicències, un àmbit complex, en el qual també es preveu la concessió als mitjans comunitaris, com serveis de ràdio o televisió que tenen com a objectiu beneficiar un sector de la població minoritari (per exemple, pel seu llenguatge o religió). Amb la introducció de la digitalització, cada estat haurà de trobar la millor via per a l'apagada analògica. Segons Salomon, algunes iniciatives de regulació sedueixen els operadors a cooperar, garantint-los la renovació automàtica de les llicències o l'exempció de pagar la quota de llicència durant anys.

Salomon analitza la propietat i la pluralitat al sisè capítol i destaca que la pluralitat és sovint mesurada des del punt de vista nacional i local. En els estats petits, en els quals no es disposa d'un ampli espectre, la garantia de pluralitat d'emissors és més difícil, perquè de vegades existeix només un mitjà creat per l'estat.

Al capítol setè, dedicat a la regulació de contingut, Salomon entra a fons en la protecció dels principis democràtics, la protecció dels menors, l'actuació en contra de l'ofensa de la dignitat humana, la protecció de l'individu, davant del crim i el desordre, contra la discriminació ètnica o racial, els programes religiosos i els estàndards generalment acceptats, la legalitat del contingut, l'honestedat, decència i veritat, separació i identificació de la publicitat, patrocini i reclamacions. En l'àmbit de les sancions destaca el procediment, la suspensió i la revocació.

En aquest punt, Salomon ressalta la importància que el regulador faci públic un codi o unes pautes amb els principals detalls de la interpretació de la legislació bàsica del país que inclogui, entre altres, si l'horari de protecció dels infants finalitza a les 22 hores. Un dels problemes de la Unió Europea, per exemple, és que l'horari de protecció infantil

és el mateix per a tots, encara que els hàbits ciutadans, culturals i horaris siguin diferents. Però en estats on no existeix un codi legal o directiva, els límits queden a expectatives de la interpretació d'un tribunal, que decidirà davant de cada conflicte.

En algunes jurisdiccions, com per exemple Suïssa i el Canadà, existeix un organisme per a les queixes, diferent de l'organisme regulador. “This serves to act as a separation between the legislature (the regulator who sets the rules) and the judiciary (the body which adjudicates on whether the rules have been broken)” (pàg. 62).

Altres objectius de política pública són tractats al capítol vuitè, que inclou especialment l'accés a programes de televisió per part de persones amb algun grau de discapacitat, la propietat dels mitjans, les quotes de producció pròpia, les produccions independents i els idiomes.

El novè i darrer capítol està dedicat a la convergència tecnològica. Salomon destaca la ràpida evolució del sector, especialment en els darrers set anys, i com afecta la regulació i obliga a qüestionar-se pautes que s'havien acordat tradicionalment. També reflexiona a l'entorn de la particularitat dels mitjans comunitaris (no sempre previstos en documents especialitzats en regulació audiovisual).

Finalment, l'autora fa una aportació molt valuosa amb un primer apèndix sobre els elements imprescindibles per poder establir una llei que tingui en compte la regulació de l'audiovisual, amb dotze apartats: la definició de conceptes, els objectius de la hipotètica llei, la Broadcasting Commission, la jurisdicció, les llicències, les normes de la propietat, els estàndards de contingut, els emissors d'emergència (en cas que el govern hagi d'emetre algun comunicat davant una emergència), el dret de la propietat (*copyright*), la retenció de les gravacions, la producció de quotes i les sancions.

En el segon apèndix, Eve Salomon aporta l'anàlisi de tres casos concrets de regulació audiovisual: el Canadà, amb la CRTC (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission/Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Commission); la República de Sud-Àfrica, amb la ICASA (Independent Communications Authority of South Africa) i l'Ofcom (Office of Communications) al Regne Unit.

El cas canadenc destaca per una regulació flexible basada en la protecció de la radiodifusió en llengües anglesa i

francesa, preservació dels drets lingüístics, promoció de la producció pròpia canadenca i defensa del desenvolupament i l'aplicació de les tecnologies de la informació en els serveis dels ciutadans.

El cas de la Independent Communications Authority of South Africa fa especial èmfasi en la contribució a la defensa de la democràcia, el desenvolupament de la societat, la protecció de la construcció nacional, la igualtat de gènere i la protecció de grups històricament més desfavorits. Es potencia un sistema basat en tres sectors de radiodifusió: públic, comercial i comunitari. Els serveis de radiodifusió són controlats pels sud-africans.

El tercer cas estudiat, l'Ofcom al Regne Unit, és l'únic dels analitzats que planteja la promoció efectiva d'autoregulació, un debat generat en alguns fòrums d'abast internacional sobre les diverses particularitats de la regulació (com pot ser l'autoregulació i la coregulació), aspectes que preocupen més en societats que tenen una democràcia avançada.

Tanmateix, en aquest punt, trobem a faltar una justificació, encara que fos breu, sobre el motiu pel qual s'han elegit els tres casos analitzats i no uns altres. I també trobem que manca una reflexió final, a mode de conclusions, encara que el primer apèndix ja recull els elements essencials de la regulació considerats per l'autora, en format guíó.

En resum, *Guidelines for broadcasting regulation* és una obra bàsica i rigorosa. Tot i que inicialment es pot pensar que les pautes que aporta Salomon estan dirigides especialment a estats en transició democràtica, també considerem que legisladors i responsables de les polítiques públiques de l'Estat espanyol haurien de tenir-les en compte a l'hora d'aprovar i d'aplicar la futura llei de l'audiovisual i la llei de creació de l'organisme independent de regulació audiovisual d'àmbit estatal. Poden semblar conceptes bàsics, però no podem oblidar que el Govern central, a maig del 2006, encara no ha creat un organisme regulador de l'audiovisual, element considerat imprescindible per al desenvolupament d'una democràcia plena i de preservació dels drets dels seus ciutadans i ciutadanes.