

Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana*

Robert MCKENZIE

Resumen

McKenzie describe y analiza de manera comparada el marco jurídico de la radio y la televisión en cuatro países: Francia, Estados Unidos de América, México y Ghana. Revisa la regulación particularmente de contenidos y operaciones de los medios y su influencia externa en la industria. Igualmente analiza el papel que juegan los gobiernos en la regulación de medios y en su operación con miras a sistemas informativos pluralistas, independientes y responsables. Hace un énfasis especial en la comparación de organismos regulatorios y supervisores de la radio y la televisión en los cuatro países para concluir con un análisis general comparativo.

Abstract

McKenzie offers a comparative description and analysis of the legal framework regulating radio and television in four countries: France, the United States, Mexico, and Ghana. He analyzes regulations, particularly in relation to the content and functioning of the communications media and their external influence in the industry. The author also studies the role that the respective governments play in regulating the media and in their operation with an eye toward pluralistic, independent and responsible informational systems. McKenzie places special emphasis on contrasting the regulatory and monitoring agencies for radio and television in the four countries to conclude with a comparative general analysis.

* Traducción del inglés a cargo de José María Bringas Valdivia.

ROBERT MCKENZIE

1. Introducción

En todo el mundo, los medios de comunicación son regulados con base en la idea universal de que su contenido y actividades pueden influir significativamente sobre economías, políticas sociales y el debate político, pero por sobre todo, la vida de las personas. Sin embargo, quienes viajan con frecuencia a diferentes países, notan cuán diferente puede ser el contenido de los medios de comunicación de uno a otro. Por ejemplo, en algunos parece haber una gran cantidad de contenidos violentos en los programas de televisión, mientras que en otros hay escasez. Los mismos contrastes se presentan sobre los contenidos políticos, publicitarios, educativos y sexuales. Frecuentemente, las diferencias en los contenidos de los medios de comunicación son el resultado de normas jurídicas prohibitivas aplicadas por el gobierno o por agencias gubernamentales, en un intento por obtener resultados que se adecuen a las políticas y filosofías prevalentes sobre su actividad.

En este artículo se realiza un análisis comparativo de la regulación de los medios de comunicación en cuatro países: Francia, Estados Unidos, México y Ghana; que presentan profundas diferencias en los enfoques gubernamentales sobre la regulación de los medios. Esta selección particular ofrece diversidad sobre tres materias: dos son países desarrollados (Francia y Estados Unidos) y dos en vías de desarrollo (México y Ghana); dos de ellos son norteamericanos (Estados Unidos y México) uno es europeo (Francia) y uno africano (Ghana); uno es de habla francesa y otro de habla hispana. Finalmente, este artículo pretende exponer algunas diferencias fascinantes sobre las diferentes orientaciones hacia —y los resultados de— la regulación de los medios en cuatro países muy diferentes.

Para los efectos de esta investigación, el término “regulación” se utiliza en dos sentidos. En su sentido más amplio, la

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

regulación consiste en cualquier influencia sobre el contenido y sobre las actividades de los medios de comunicación; influencias que pueden ser tanto internas como externas a las empresas mediáticas. La definición amplia de regulación entiende la normatividad como proveniente no sólo de la autoridad legislativa, quien posee legitimidad jurídica que fundamenta su autoridad interventora, sino también de actores algunas veces menos visibles, como pueden ser las relaciones que existen entre proveedores, patrocinadores y usuarios de los medios de comunicación. En síntesis, la definición amplia de regulación entiende al contenido de los medios como el resultado de algo más que disposiciones gubernamentales.

Por tanto, la regulación mediática puede adoptar muchas formas y presentar diversos niveles de influencia, que van desde sugerencias expectantes elaboradas por organizaciones civiles, recomendaciones vinculantes de grupos industriales y mandatos de organizaciones internacionales, hasta el control directo por parte de los gobiernos nacionales, también con numerosos niveles de influencia dentro de esta hipótesis. La mayoría de las iniciativas de regulación se dirigen hacia los contenidos y operaciones de los medios de comunicación: la regulación dirigida a las operaciones, normalmente se refiere a parámetros técnicos; por ejemplo, la Convención Internacional de Telecomunicaciones (ITU), que busca frecuencias de radio en todo el mundo. Por su parte, las regulaciones dirigidas al contenido de los medios, tienden, en lo general, a la protección del público de contenidos calificados como nocivos, o bien, a la mejora de su apreciación cultural o de su nivel de conocimientos.

Sin embargo, a causa del papel predominante que los gobiernos desarrollan, al ser ellos quienes determinan el contenido de los medios de comunicación, la regulación se define comúnmente en un sentido más restringido, se identifica

ROBERT MCKENZIE

con las normas jurídicas bajo las cuales los medios de comunicación deben operar. Mientras que la definición amplia de regulación se usará en este artículo en la sección que analiza las autoridades fiscalizadoras, la restringida se empleará en el estudio comparativo sobre la reglamentación estatal en los cuatro países. Mucha de la información reunida para la elaboración de esta investigación proviene de entrevistas personales que he llevado a cabo con representantes de las autoridades fiscalizadoras en el transcurso de la realización de mi libro *Comparing Media from Around the World* (que será publicado por Ally and Bacon en septiembre de 2005). El nombre de los representantes y los cargos que ocupan se encuentran listados en el apartado 7 del artículo.

El resto del artículo está estructurado de acuerdo con los siguientes numerales: en el dos, se definen los términos de regulación fundamentales. En el tres y el cuatro, se describen las categorías de los órganos fiscalizadores. En el cinco, se describen y analizan las regulaciones legales de cada país y, por último, en el seis, se realiza un resumen de estas regulaciones y se elabora un análisis comparativo.

2. Términos de regulación

En esta investigación se utilizan tres términos regulatorios usados comúnmente en todo el mundo. El primero es “línea divisoria” (llamado “puerto seguro” en los Estados Unidos), que significa un periodo específico, tarde en la noche, en el cual, las restricciones sobre los contenidos se relajen, bajo la presunción de que los menores no están viendo televisión o escuchando la radio. El segundo término es *minutage*, que significa el número total de minutos de publicidad permitidos durante un segmento de tiempo estableci-

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

do (usualmente una hora). El tercer término es *bumper*,¹ que designa a una gráfica momentánea que aparece en la pantalla de televisión entre la programación regular y la publicidad para establecer una división clara entre los dos tipos de contenido.

3. Jurisdicción de la regulación

Las diversas entidades fiscalizadoras, en lo individual, rara vez ejercen una influencia exclusiva sobre la actividad de las organizaciones mediáticas; de hecho, diferentes cuerpos regulatorios suelen ejercer influjos coincidentes sobre diversos aspectos de la operación de los medios, que en ocasiones resultan contradictorias entre sí. Para citar un ejemplo concreto: en los Estados Unidos en los años noventa, mientras que la Comisión Federal de Comunicaciones (un órgano regulatorio gubernamental) determinó que los transmisores debían dedicar un tiempo específico en sus emisiones a programación infantil, la Asociación Nacional de Radiodifusores (órgano regulatorio industrial) se negó a acatar esta disposición de la Comisión Federal, argumentando que el derecho a la libertad de expresión estaba siendo violado. Durante un tiempo, estas dos entidades regulatorias ejercieron influencias contradictorias sobre el contenido de los transmisores. Frecuentemente, las controversias entre los organismos regulatorios gubernamentales e industriales se resuelven a través de un sistema judicial vinculante.

Debemos señalar que la autoridad de los órganos reguladores no es definitiva ni absoluta. Inevitablemente, las nuevas tecnologías provocan expectativas sociales sobre cómo reaccionarán frente a ellas los contenidos de los medios

¹ Puede traducirse como parachoque, barrera, tope (nota del traductor, en lo sucesivo NT).

ROBERT MCKENZIE

—ya que, tanto los contenidos de los medios y las nuevas tecnologías están siendo impactados por la globalización—, la autoridad y jurisdicción de las autoridades regulatorias están siendo reorganizadas constantemente. Un área particularmente fascinante del cambio tecnológico radica en la transición de los tradicionales medios masivos de comunicación a los recientes medios personales de comunicación: tradicionalmente, la telefonía y los medios electrónicos han sido regulados por separado por autoridades gubernamentales diferentes; sin embargo, cada vez más, las tecnologías informáticas, televisivas, radiales, satelitales y de cable, se están interrelacionando entre sí para producir contenidos de organizaciones globales de medios dirigidos a diferentes públicos, lo que genera reformas constantes en los países para regular todas estas tecnologías a través de una sola agencia.

Otra área en transición interesante de la regulación de los medios radica, paradójicamente, en la desregulación de las transmisiones. En el pasado, los medios electrónicos fueron, por regla, regulados más estrictamente que los impresos, bajo el argumento de la escasez del espectro espacial; este argumento establece que, dado que el ancho de la banda de transmisión tiene un número limitado de frecuencias que pueden usar los emisores, las elecciones del público sobre el contenido se restringen, lo que origina que el contenido transmitido tenga un impacto sobre el público mas ineludible que el provocado por el contenido impreso. Consecuentemente, las frecuencias de transmisión se han otorgado a organizaciones que deben cumplir con ciertas obligaciones frente a la audiencia dado el papel predominante que juegan en el discurso público. En contraste, el criterio de la reglamentación de los medios impresos ha sido que la amplitud para su operación es mucho más extensa que la de los medios electrónicos, lo que provoca una mucho mayor elección sobre sus contenidos y la disminución del

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

impacto sobre el público de una publicación individual. Sin embargo, dos desarrollos tecnológicos están causando que los reguladores de medios reexaminen el problema de la escasez del espacio que predominó en los criterios de regulación en el pasado: uno es el uso de tecnología electrónica de los medios impresos para distribuir sus contenidos y el otro es el desarrollo de las tecnologías de cable, satélite e Internet, lo que reduce la necesidad de ocupar una frecuencia de radio o televisión. El resultado de este reexamen ha provocado en lo general un relajamiento en las regulaciones de transmisión a través del mundo.

Una tercer área notable en cuanto a cambios sustanciales, es la transformación de las agencias gubernamentales en agencias “independientes”, entidades que se suponen menos vulnerables al control político y gubernamental directo de ministros, departamentos o funcionarios públicos y más propensas hacia la cumplimentación de los mandatos establecidos en las Constituciones y en las leyes. Esta transformación, generalmente se acompaña de una participación más activa del mercado de consumo en la regulación de los medios de comunicación; una vez más, este cambio se impulsa con base en la creencia de que debido a proliferación de los medios electrónicos, ya no es necesario, para algunos gobiernos, controlar unilateralmente la actividad o el contenido de los medios.

Tal vez, el área potencialmente más prolífica para futuros cambios en su regulación será Internet, debido, a que presenta muchas características comunes a los medios impresos y electrónicos y a que es mundial; los gobiernos continúan con la discusión sobre si Internet debe ser regulado, si puede ser regulado y cuál debe ser el sentido de esta regulación. Sin embargo, mientras los gobiernos debaten sobre su reglamentación a través de agencias existentes, Internet ya está siendo regulado poco a poco a través de legislación

ROBERT MCKENZIE

y de casos resueltos por las cortes —por ejemplo, la sentencia de una corte en Francia en 2003, prohibió que la memoria nazi sea subastada a través de sitios de Internet franceses—.

4. Tipos de autoridades regulatorias

Establecer una clasificación única de las autoridades regulatorias en la mayoría o en todos los países es una tarea difícil, pero necesaria si se pretende comprender las diversas reglamentaciones; una clasificación ayuda a hacer distinciones importantes entre las diferentes áreas de la actividad regulatoria. Sin embargo, a causa del carácter peculiarísimo de las condiciones culturales de cada nación no existen dos autoridades iguales —aunque puedan haber muchas similitudes—. No obstante, podemos emplear cinco categorías básicas para clasificar las autoridades regulatorias: agencias gubernamentales y comités; asociaciones profesionales (industriales); grupos ciudadanos; anunciantes y organizaciones de medios de comunicación. La interacción que existe entre la mayoría de las autoridades regulatorias fue estudiada por Eduard J. Epstein en su libro *Noticias de ninguna parte*, un libro fundamental sobre el tema escrito desde la perspectiva interna de los medios: dentro de la NBC en Estados Unidos. Las cinco categorías de autoridades se distinguen junto con el razonamiento particular que las hace existir.

A. Agencias relacionadas con el gobierno

Los gobiernos establecen agencias para regular los medios de comunicación; hasta 2003 existían en el mundo 63 agencias pertenecientes a gobiernos centrales. Estas autoridades, frecuentemente tienen más poder que otras, puesto que son ellas las que establecen las reglas generales ba-

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

jo las cuales los medios deben operar. Naturalmente, su autoridad está estrechamente relacionada con la filosofía particular de cada país sobre su sistema de medios de comunicación.

Las agencias son burocracias que vigilan la operación de los medios. Algunas veces, estas agencias ejercen un control directo sobre todos los aspectos en la actividad de los medios y otras sólo tienen facultades para emitir sugerencias sobre sus actividades. Asimismo, mientras que algunas deben rendir informes sobre sus actividades a terceras autoridades, otras están dotadas de independencia para interpretar y hacer cumplir las disposiciones legales. Una agencia regulatoria gubernamental se establece, fundamentalmente, para garantizar que los medios sirvan al público de acuerdo con criterios de cada país sobre lo que debe ser el servicio de radiodifusión, criterios que pueden diferir significativamente a través de diferentes culturas y países.

Las agencias gubernamentales pueden encargarse de dos actividades regulatorias principales: el cumplimiento de las regulaciones emitidas por el gobierno o la creación misma de normatividad, de conformidad con sus atribuciones, otorgadas por los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

B. Organizaciones profesionales y organizaciones de medios de comunicación

Los medios de comunicación pueden regularse a sí mismos de forma individual o colectiva, esta forma de regulación se conoce como autorregulación. Las organizaciones de medios se integran por empresas, corporaciones, fundaciones y otros propietarios de medios de comunicación. En otras palabras: las organizaciones de medios de comunicación son las estaciones de televisión, radios, casas productoras, periódicos y proveedores de Internet, que producen y entregan contenidos a los medios. La autorregulación indivi-

ROBERT MCKENZIE

dual se verifica cuando, por ejemplo, una estación de radio local o una compañía que posee muchas estaciones de radio, sigue una política preestablecida sobre los reportes de suicidios en las noticias, a efecto de evitar fomentarlos. Mientras que la regulación colectiva se verifica cuando, por ejemplo, una estación de televisión sigue una política de anunciar alertas climáticas para cumplir con los propósitos de servicio público establecidos por una organización profesional a la cual pertenece. Tanto la regulación individual como la colectiva son frecuentemente empleadas por organizaciones de medios de comunicación con base en códigos éticos establecidos por asociaciones de comercio. Ejemplos de esas asociaciones son la Asociación Nacional de Transmisores (NAB) en Estados Unidos y la Asociación de Periodistas de Ghana.

Las organizaciones de medios de comunicación se regulan a sí mismas para cumplir diversos cometidos, que incluyen estrategias de competencia, cumplimiento de disposiciones gubernamentales, respuesta a presión de grupos ciudadanos, interpretación de la legislación y consideración a las preferencias de su auditorio. Frecuentemente, las organizaciones de medios de comunicación negocian con los gobiernos para establecer una especie de corregulación, donde exista diálogo entre ambas entidades para obtener resultados mutuamente esperados a través de una regulación mutuamente estipulada. Dado que este proceso es, por regla, laborioso, las organizaciones de medios de comunicación se regulan a sí mismas para evitar que el gobierno se inmiscuya en sus operaciones. Sin embargo, a causa de los cambios en la tecnología y al aumento de las empresas de medios de comunicación transnacionales, el poder de un gobierno para regular los medios de comunicación de su país se ve, generalmente mermado. Por ejemplo, dos compañías televisivas (TV 3 y Canal Cinco) han establecido su residencia en Londres, para que sus operaciones sean re-

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

guladas por las disposiciones británicas, que son menos restrictivas comparadas con las suecas (como las que prohíben dirigir la publicidad a los niños) y a pesar de que TV 3 y Canal Cinco se localizan en el Reino Unido, transmiten su programación vía satélite a las audiencias suecas.

C. Grupos ciudadanos

Los grupos ciudadanos normalmente se establecen como organizaciones sin fines de lucro, conformadas por activistas interesados en diversos aspectos de la actividad de los medios de comunicación. Grupos ciudadanos como el Consejo de Padres para la Televisión (PTC) en Estados Unidos, pueden llegar a ser organizaciones poderosas y muy bien estructuradas, que cuentan con grupos consultivos, funcionarios y millones de miembros. Frecuentemente, la causa principal que motiva la creación de un grupo ciudadano es un interés moral por prevenir operaciones o contenidos en medios de comunicación, que se perciben como dañinos para la sociedad. Dos son los temas de preocupación más comunes: la violación del derecho a la privacidad por parte de los noticieros y la potencial corrupción moral de los menores a causa del contenido de los medios (por ejemplo, temas como la cirugía estética, la sexualidad o el lenguaje obsceno). Por otra parte, los grupos ciudadanos pueden tener derechos legales para organizarse y expresar sus preocupaciones, dependiendo del país, pero frecuentemente, carecen de la facultad de emitir recomendaciones de cumplimiento obligatorio; en consecuencia, estos grupos continuamente tratan de ejercer presión sobre las actividades de los medios de comunicación a través de: presentación de acciones legales que influyan sobre sus contenidos; dificultarles la renovación de su licencia; alertar a los jefes de programación sobre el contenido que consideran ofensivo; o bien, a través de declaraciones públicas sobre prácti-

ROBERT MCKENZIE

cas supuestamente injustas o poco éticas, que pretenden obligarlos a acatar los cambios deseados. Por ejemplo, como se reportó en las páginas 1 y 48 de la revista *Broadcasting and Cable* del 20 de septiembre de 2004, el PTC continuamente revisa los programas de televisión transmitidos en el horario preferente y publica el material que considera ofensivo en su página de Internet, donde los visitantes son invitados a llenar un formato de queja en línea que el PTC envía a la Comisión Federal de Comunicaciones.

D. Anunciantes o patrocinadores

La mayoría de las industrias de medios de comunicación, tanto las comerciales como algunas no comerciales pertenecientes al Estado, dependen de los anunciantes y patrocinadores para financiarse. Cuando el patrocinio es la fuente principal de financiamiento, una forma de regulación poco conocida puede ocurrir. Esta regulación consiste en que los anunciantes (o patrocinadores), elaboran peticiones implícitas o demandas directas a las organizaciones de medios con quien tienen tratos comerciales para que se abstengan de transmitir cierto tipo de contenido o publicidad, o de lo contrario el patrocinio será retirado.

E. Audiencias

Las audiencias son obvios reguladores de las operaciones de los medios de comunicación. Sin una audiencia viable, una organización de medios tiene poco propósito. El parámetro para evaluar el éxito de un medios de comunicación, basado en la confianza de la audiencia, varía de país a país y de modelo a modelo de financiamiento. La confianza en las audiencias para fijar el contenido de los medios, llega incluso a determinar los métodos por los cuales serán financiados; en otras palabras, si la fuente de financiamiento pri-

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

mario o exclusivo de un medio es la publicidad, entonces la inclinación financiera de las audiencias jugará un papel predominante en la regulación de sus operaciones y de su contenido, debido a las percepciones de los gustos de su audiencia.

Todas las entidades regulatorias buscan legitimar su actividad con base en diversas doctrinas jurídicas. Los grupos ciudadanos generalmente tienden a justificarse, argumentando sus derechos a la libertad de expresión garantizado por la ley. Las organizaciones profesionales suelen justificar su influencia citando sus derechos legales a la libertad de expresión y su facultad para responder a las preocupaciones emitidas por el gobierno y el público. Las agencias gubernamentales son autoridades, justifican su injerencia citando sus deberes de salvaguarda del interés público prescritos en la Constitución o en la ley.

En la siguiente sección se compara la reglamentación de los cuatro países. Advertimos primero, que a las agencias regulatorias gubernamentales se les prestó especial atención, dada su posición superior, puesto que son ellas las que determinan las parámetros de todas las otras formas de regulación. La mayor parte de la información sobre la actividad regulatoria estatal fue reunida por entrevistas con oficiales de las agencias estudiadas en este artículo. Este capítulo muestra que cada agencia gubernamental tiene una identidad única en cuanto a sus fundamentos legales, alcances y su interpretación de lo que las audiencias necesitan o buscan en los contenidos de sus medios.

Dado que existen muchos preceptos legales que regulan la extensa y compleja variedad de operaciones y contenidos de los medios, este artículo pone énfasis en áreas universales de regulación a través de los cuatro países.

ROBERT MCKENZIE

5. Regulación de los medios de comunicación

A. Francia

La mayoría de las políticas mediáticas en Francia se desarrollan por el gobierno central, que juega una influencia predominante en las actividades de los medios de comunicación. Como lo explica Raymond Kuhn en su obra *Los medios en Francia*, el *ethos* del Estado es usado para justificar la injerencia del gobierno central en las actividades de los medios franceses. En cuyo corazón subyace el concepto de un Estado: el gobierno no es un mero dictador de políticas para los medios, sino también un competidor en el mercado de consumo. Esta filosofía se realiza a través de la fundación directa de medios públicos que transmitan contenidos con objetivos culturales. Esta situación, en la que el gobierno regula la cultura en la televisión pública y privada y en los transmisores de radio, es una característica distintiva del sistema mediático francés.

La ley de prensa promulgada 1881 garantizó a los medios impresos la no sujeción a regulación gubernamental a través del reconocimiento de los derechos de libertad de expresión y publicación (de la misma forma en que Internet no está regulada por ninguna autoridad francesa); sin embargo, los medios son enérgicamente regulados por el gobierno nacional, aunque la naturaleza de esta regulación haya cambiado: por décadas, todos los medios transmisores fueron poseídos, operados y regulados exclusivamente por el gobierno, pero después de 1982, la Asamblea Nacional promulgó una ley basada en el principio de que “la libertad de información es libre”;² esta ley abrió la posibilidad de que los medios de comunicación fueran poseídos y operados por

² No es redundancia: “*Freedom of information is free*” es la frase que utiliza el autor (NT).

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

empresas particulares y estableció, además —como el nombre lo indica—, que las compañías transmisoras no tenían la obligación de pagar licencia por el uso de las frecuencias de radio y televisión.

La principal agencia reguladora de los medios de comunicación en Francia es el CSA, o Consejo Superior de lo Audio-visual, establecido en 1989, de la primera agencia regulatoria francesa establecida en 1986. La autoridad que supervisa la actividad del CSA es el Ministerio de Cultura. El CSA se conforma de nueve cancilleres: tres nombrados por el presidente de la República; tres por el presidente del Senado y tres más por el presidente de la Asamblea Nacional. Los cancilleres provienen, generalmente, de industrias o academias de medios.

Todas las operaciones de radio y televisión (terrestres por cable y satelitales), se encuentran bajo la jurisdicción del CSA. Su principal atribución es aplicar las leyes y decretos promulgados por el gobierno nacional, así como emitir opiniones sobre sus políticas mediáticas. Es importante mencionar que el CSA sólo tiene autoridad para aplicar las leyes existentes, pero no para emitir nuevas, puesto que ésta es facultad exclusiva del gobierno nacional. La autoridad del CSA comprende tres áreas centrales:

1. Renovar las licencias de transmisión de las estaciones de radio y televisión;
2. Expedir nuevas licencias, y
3. Disciplinar a las agencias de radio y televisión que infrinjan las regulaciones emitidas por el gobierno nacional.

La autorización para la operación de los medios en Francia es desigual: Los medios privados son autorizados por el

ROBERT MCKENZIE

CSA; las estaciones de radio son autorizadas por cinco años y las de televisión por diez. El proceso de autorización se usa para garantizar que los transmisores cumplan con las obligaciones de servicio público definidas por el propio Consejo. En contraste, las estaciones públicas de radio y televisión no son autorizadas por entidad alguna, bajo el argumento de que las frecuencias de transmisión pertenecen al Estado, por lo que es imposible enajenarlas o venderlas. A cambio del uso de frecuencias, las estaciones de radio y televisión, tanto públicas como privadas, tienen obligaciones frente al Estado en términos de contenido: el Ministerio de Cultura establece estas obligaciones mediante la promulgación de decretos. La mayoría tiene que ver con la promoción de la cultura; por ejemplo, un decreto estipula que las películas no deben ser transmitidas por televisión el miércoles, puesto que, tradicionalmente, ese es el día en que se estrenan en los cines. Las estaciones públicas de radio y televisión se establecen a través del Departamento de Cultura Gubernamental, el cual define las obligaciones concretas de servicio público con las que se espera que cumplan.

El Consejo Superior de lo Audiovisual regula cuatro grandes áreas de los contenidos mediáticos que resultan particularmente distintivas: la primera es el pluralismo político; por ejemplo, para que el CSA entregue una licencia, es condición indispensable que los medios comerciales garanticen que una extensa variedad de ideas políticas serán presentadas en la radio y la televisión. Para cumplir con esta misión, el CSA entrega licencias a estaciones de radio con planes específicos para programas cuyo formato se añada a un amplio margen de opinión política; el resultado es que en Francia hay radio anarquista, radio socialista, radio de extrema derecha y muchas otras orientaciones políticas.

La segunda área general de regulación de los medios es la protección de menores, en este apartado existen dos tipos de contenido cuya exhibición está prohibida antes de la

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

línea divisoria, que en Francia está establecida hasta las 8 p.m., uno es la programación erótica que muestre penetración sexual o actos sexuales a corta distancia; sin embargo, está permitido el contenido que muestre desnudez masculina o femenina antes o después de las 8 p.m., siempre que no presente las características eróticas descritas. A pesar de que el lenguaje obsceno en las transmisiones no está regulado por la CSA, en general, es desaprobado por el público francés, que lo considera feo (y no hermoso).³ El segundo tipo de contenido prohibido es la programación violenta, que no se permite antes de la línea divisoria si se considera pueril o extremadamente gráfica.

La tercer área de regulación es la protección del idioma francés a través de cuotas de contenido local. Francia se añade a los lineamientos de la Unión Europea que determinan que el 50% de toda la programación televisiva debe ser de contenido europeo; el gobierno francés requiere que el 40% de este 60% sea de origen nacional. Adicionalmente, el 35% de las canciones dirigidas a los adolescentes, transmitidas en las estaciones de radio deben ser de origen francés (que incluye francés africano o francés árabe), mientras tanto, el 60% de las canciones dirigidas a adultos mayores (de 45 años en adelante), debe ser de origen francoparlante.

La cuarta área es el *minutage*. Una regulación establece que los canales de televisión pública no pueden transmitir más de ocho minutos de publicidad por hora, mientras que los privados, no más de 12 minutos. No existe *minutage* establecido para la programación de la radio.

El CSA tiene a su disposición dos principales facultades para aplicar las leyes. La primera es la multa que puede imponer a los transmisores; por ejemplo, el CSA sanciona con

³ “*Ugly (and not beautiful)*” es la redacción original (NT).

ROBERT MCKENZIE

frecuencia a estaciones de radio y televisión por no cumplir con las cuotas mínimas de programación francesa o francófona. La segunda facultad es una “admisión obligatoria de no cumplimiento”, por la cual el CSA puede forzar a un transmisor a publicar los resultados de las investigaciones sobre su violación de una disposición.

B. Estados Unidos

La regulación de los medios en Estados Unidos se realiza principalmente por la Comisión Federal de Comunicaciones, pero también por el Poder Legislativo (Senado y Cámara de Representantes) y, hasta cierto punto, por el Poder Judicial (Corte Suprema). Detrás de este diseño fragmentado de regulación, subyace la idea de que debe existir un equilibrio entre las diferentes atribuciones estatales. La regulación de los medios en Estados Unidos sigue el enfoque liberal, según el cual debe ejercerse un mínimo de intervención gubernamental en las operaciones cotidianas de las organizaciones de medios de comunicación. Cuando sea posible, el mercado debe ser la autoridad fundamental que regule sus contenidos y operaciones. La existencia de un mercado rector con un mínimo de influencia gubernamental, es una característica distintiva del sistema de medios de comunicación de Estados Unidos.

Los periódicos y el Internet no están regulados por ninguna agencia central, los contenidos de ambos medios han sido excluidos de la regulación a través de las disposiciones de la Primera Enmienda, (Ley del Congreso de 1788 que establece diferentes reformas a la Constitución). La Primera Enmienda es también el principio rector del criterio legal sobre la actividad de los medios. Por otra parte, a los medios de comunicación electrónicos no les ha sido reconocida la misma libertad que a los medios impresos. La razón para esta diferenciación ha sido que los primeros deben estar

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

más atentos de los intereses públicos, porque sus contenidos enfrentan menor competencia. Esta conclusión se deriva del argumento de que el espectro radioeléctrico sólo puede acomodar un número finito de frecuencias de radio y televisión, restricción física a que los medios impresos no están sujetos, puesto que existe un espacio virtualmente ilimitado para su creación y colocación. Sin embargo, la proliferación de radio y televisión por cable y satélite ha debilitado el argumento de “escasez de espacio”, al punto de que algunas regulaciones sobre la titularidad de los medios se relajaron por la Ley de Telecomunicaciones de 1996.

En Estados Unidos la principal agencia gubernamental que regula los medios de transmisión es la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), la cual fue creada por la Ley de Comunicaciones de 1934. La intención, al establecer la FCC, fue crear una agencia especializada para la implementación de las leyes y políticas del Congreso, en vez de que éste se involucrara en un proceso tedioso de legislación especial para cada aspecto de la actividad de los medios. Aunque la Comisión acata, hasta cierto punto, decisiones de la Corte, el Congreso es el principal órgano de supervisión a través del Comité del Senado de Comercio, Ciencia y Transporte, y del Comité de Energía y Comercio; como puede observarse, ambas designaciones ponen en claro que los medios de comunicación son vistos fundamentalmente como una actividad comercial. El órgano de gobierno de FCC está integrado por cinco comisionados, cada uno cumple un periodo de cinco años escalonado con el de otros. Los comisionados son nombrados por el presidente y aprobados por el Senado; no puede haber más de tres comisionados miembros del mismo partido político. La existencia de una agencia regulatoria independiente para los medios, representada por el FCC, ha servido de modelo para muchos países que han buscado separar la regulación mediática de

ROBERT MCKENZIE

la injerencia e intereses del gobierno central. En Francia, por ejemplo, el CSA fue creado bajo algunas de las características esenciales del FCC (aunque existen también, seguramente, muchas diferencias significativas entre ambos).

Todas las operaciones de radio y televisión (terrestres, por cable y satelitales) y todas las operaciones de telecomunicaciones (teléfono y computadora) se encuentran bajo la jurisdicción regulatoria del FCC, quien tiene la facultad de establecer normas basadas en legislación existente, así como para aplicarlas. El FCC también tiene la obligación de consultar con el Congreso a través de la emisión de opiniones sobre legislación potencial para los medios de comunicación. En términos de actividad regulatoria, el enfoque liberal del FCC es permitir la competencia efectiva dentro del mercado comercial como la primera alternativa de regulación de las operaciones de los medios; en otras palabras, el FCC espera que la mayoría de la regulación de los medios sea su autorregulación; sin embargo, sólo cuando existe una percepción general en el público, el gobierno o medios, de que el mercado de consumo está regulando indebidamente sus actividades, el FCC desarrollará nuevas regulaciones o hará cumplir las existentes más estrictamente. Las regulaciones del FCC deben estar en concordancia con la legislación vigente o con los casos llevados ante la corte. Frecuentemente, las nuevas regulaciones están diseñadas especialmente para promover la competencia efectiva, que es el método de regulación de las actividades de los medios de comunicación. En Estados Unidos, todos los transmisores —tanto públicos como privados— deben ser autorizados por el FCC. Las estaciones de radio y televisión son autorizadas por un periodo de ocho años. La renovación de la licencia está escalonada a través del país para que no todas soliciten la renovación al mismo tiempo. La autorización se usa para asegurar que los transmisores públicos y privados cumplan con el “interés, necesidad y conveniencia” del

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

público —requisito especificado en la Ley de Comunicaciones de 1934—, y que cubre tanto el contenido de los medios como su accesibilidad; sin embargo, el FCC no regula mucho del contenido de los medios porque el mecanismo primario de verificación de su cumplimiento es el mercado comercial.

En Estados Unidos hay tres áreas de regulación sobre contenido de los medios que son particularmente distintivas. Un área, como se dijo anteriormente es la indecencia, la cual tiene una definición diferente de la obscenidad (la más penada de las dos actividades). La Ley de Comunicaciones de 1934 prohíbe la transmisión de obscenidad a cualquier hora. La obscenidad se define por un *test* realizado en el caso *Miller v. California*, 413^º.S.1524 (1973) de la Corte Suprema. La obscenidad se define en esencia, como si un persona promedio, aplicando estándares contemporáneos en una comunidad, encuentra que una transmisión evoca una intención libidinosa [apelando a un deseo inusual]; por otra parte, cierta programación indecente se permite después de la línea divisoria (llamadas “horas del puerto seguro”). De las 10:00 a las 6:00 a.m. Usualmente, la indecencia se define por el FCC como el lenguaje que, en contexto, describe o representa en términos patentemente ofensivos según la medida de los estándares comunes de la comunidad, actividades u órganos sexuales o escretorios.⁴ El barómetro de lo que es considerado indecente es, de nuevo, el mercado de consumo, el cual generalmente ha reaccionado de manera desfavorable hacia el contenido que contiene desnudez o lenguaje obsceno.

La segunda área de regulación se refiere a la publicidad transmitida por un emisor no comercial. En Estados Unidos, a los transmisores no comerciales —radiodifusores pú-

⁴ (Infinity Broadcasting Corporation of Pennsylvania, 3 FCC Rcd 2705; véase también *FCC Policy Statement*, 2001).

ROBERT MCKENZIE

blicos, comunitarios, colegios y universidades— les está estrictamente prohibida la transmisión de anuncios; sin embargo, bajo una interpretación estricta se les permite transmitir patrocinios que están diferenciados por barreras claras. Esta interpretación incluye la prohibición de programación que requiera a la audiencia la compra de algún bien, se proporcione el precio de un producto o servicio, o los describa favorablemente.

La tercer área de regulación del contenido es la programación infantil. A través de una combinación de orden-reporte de 1996 y de la Ley del Congreso sobre Televisión Infantil de 1990, se desarrollaron un conjunto de regulaciones que obligan a todas las estaciones televisoras a transmitir programación infantil de acuerdo con ciertos requerimientos; uno de ellos establece que todas las estaciones deben proveer al menos tres horas a la semana de programación educativa o informativa para niños —aunque permite a los transmisores definir qué es programación educativa o informativa—. Un segundo requerimiento es que los *bumpers* deben transmitirse al aire entre la programación infantil y los anuncios. El tercer requisito es que el *minutage* para anuncios se limita a 10 minutos y medio por hora entre semana y a 12 minutos por hora los fines de semana (esta regulación es la única limitante sobre *minutage* de publicidad que los transmisores norteamericanos están obligados a seguir). Además, como parte del proceso de renovación de licencia, el FCC evalúa el compromiso general de una estación de televisión hacia la programación infantil.

El FCC cuenta con dos principales facultades para hacer cumplir la Ley: la primera es la revocación o no renovación de licencia; facultad raramente utilizada, reservada sólo para casos donde un transmisor demuestra un reiterado y deliberado desprecio de la Ley. El segundo y principal poder de regulación es la multa, la cual, el buró de regulación del FCC puede imponer a los transmisores que violen las regulacio-

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

nes o la ley de la materia. El FCC tiene algunos oficiales de campo que investigan violaciones técnicas; sin embargo, para las violaciones de las regulaciones sobre contenido, el FCC depende más de la recepción de quejas del público (como función del mercado comercial). Por ejemplo, en 2001, el FCC multó a la KKMG por transmitir al aire, referencias sexuales claramente ofensivas de una canción de Eminem llamada “The Real Slim Shady”. De acuerdo con el reporte cuatrimestral de quejas recibidas y encuestas informales a consumidores, en el tercer cuarto del 2003, la FCC recibió 19,990 quejas sobre indecencia y obscenidad. Más bien, la influencia principal del la mayor parte de la regulación del contenido de los medios en las áreas de violencia, alcohol, publicidad e indecencia es dejar que el mercado de consumo decida lo que es aceptable. Por lo tanto, el FCC sirve como un regulador del contenido de los medios principalmente, cuando éste es requerido por una demanda del público.

C. México

El gobierno federal mexicano está directamente involucrado en la transmisión de los medios de comunicación. Aunque esta injerencia ha disminuido un poco en la medida en que México ha realizado una transición a una democracia abierta. El gobierno federal otorga licencias a todas las estaciones de radio y televisión. Los periódicos y el Internet no están regulados por ninguna agencia gubernamental. La mayoría de los medios de comunicación en México son comerciales y pertenecen a la iniciativa privada. El gobierno federal no financia la televisión nacional (los gobiernos estatales financian redes de televisión públicas regionales) pero sí financia, parcialmente, una red comercial de radio de 26 estaciones que transmite muchos géneros de programación (por ejemplo, del “rap” a música clásica); la regulación de

ROBERT MCKENZIE

las actividades de la radio se realiza a través de una organización llamada IMER (Instituto Mexicano de la Radio). Además, por una hora, cada domingo, todos los transmisores de radio deben prestar sus frecuencias durante la “Hora nacional”, programa que transmite información gubernamental. El gobierno posee la principal agencia de noticias del país Notimex, la cual distribuye información noticiosa principalmente a medios mexicanos. Esta situación, de un mercado de consumo principalmente comercial, con una regulación gubernamental estricta, es una característica distintiva del sistema mediático mexicano.

En México, a los periódicos se les garantizó la ausencia de regulación gubernamental por dos artículos: el 6o. y el 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantizan libertad de prensa y de expresión. No hay ninguna asociación nacional a la cual se inscriban los periódicos para adherirse a códigos voluntarios de conducta periodística; la mayoría de los periódicos mexicanos siguen voluntariamente sus códigos individuales de conducta. Sin embargo, es necesario explicar que hubo otra fuerza que reguló tanto los medios de transmisión como los periódicos mexicanos: “la intimidación subrepticia”. Antes de 1998, durante 70 años de control gubernamental priísta, los reporteros que trabajaban en ciertas historias sobre funcionarios públicos fueron perseguidos por el gobierno, recibieron llamadas telefónicas anónimas amenazadoras u otras formas de intimidación diseñadas para convencerlos de abstenerse de publicar ciertas historias calificadas como “injustamente críticas”; es difícil calcular los efectos de estos actos de intimidación en los reportes subsecuentes, pero han minado la idea constitucional de que la prensa en México es libre. Aun queda por determinarse si 1998 fue el año en el cual la “intimidación subrepticia” fue permanentemente eliminada como forma de regulación.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

La transmisión de los medios en México está fuertemente regulada por el gobierno, principalmente a través de las disposiciones de la Ley de Medios de Comunicación de 1940, la cual fue actualizada por la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960. En México, todos los transmisores deben tener licencia para difundir contenido. La opinión más difundida sobre la política en materia de medios puede describirse como permisora de transmisión, en cuanto proporciona libertad general para la transmisión de contenido, pero exige respeto a las instituciones gubernamentales. En México, las mayores libertades sobre regulación de los medios se encuentran en el contenido de los programas de entretenimiento, mientras que las menores se encuentran en el periodismo de investigación y menos aún, para las representaciones sobre el Estado o sus símbolos (por ejemplo, la Bandera mexicana). Aun cuando las atribuciones de regulación de los medios están dispersas a través de diversas secretarías, en México existen dos principales que regulan a los transmisores, ambas establecidas por la Ley General de Medios de Comunicación de 1940. Estas dos secretarías tienen departamentos que reportan directamente al presidente de México. Una es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuyos funcionarios son nombrados por el presidente; la secretaría autoriza las licencias técnicas que necesitan los transmisores para poder operar. Las licencias en México son de dos clases: las concesiones (licencias otorgadas a transmisores comerciales que tiene derecho a transmitir anuncios) y los permisos (licencia otorgada a transmisores públicos, a los que se les prohíbe transmitir anuncios). En México, el periodo de duración de la licencia es discrecional, con un máximo de 30 años por periodo. Normalmente los transmisores son acreditados por 15 años, la acreditación se utiliza para asegurar que los transmisores sigan las disposiciones del gobierno.

ROBERT MCKENZIE

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes también coordina la colocación de publicidad gubernamental en las transmisiones y el contenido de los periódicos. La publicidad del gobierno se presenta en los medios a través de dos sistemas: por un acuerdo comercial entre el gobierno y un periódico o transmisor, para que el gobierno compre tiempo aire o espacio en los periódicos. El segundo sistema es un impuesto exigido a los medios, el cual puede pagarse no en dinero, sino con tiempo aire (es una condición para mantener el privilegio de una licencia de transmisión). El tiempo contratado es de una hora los domingos por la mañana (la “Hora nacional”) en la cual el gobierno transmite anuncios, reportes y da a conocer políticas.

La segunda autoridad es la Secretaría de Gobernación (Segob), que se encarga del despacho de asuntos interiores; está compuesta por funcionarios nombrados por el presidente de la República. La autoridad central que regula los medios es la subsecretaría de medios de la Segob. Esta división tiene el poder para implementar regulaciones que emanan del Congreso, pero no tiene el poder de emitir normatividad. Esta agencia fiscaliza las agencias de radio y televisión para determinar si están cumpliendo la normatividad de la materia.

En México hay tres áreas principales de regulación del contenido, que son particularmente distintivas, una es la publicidad; a las estaciones de televisión públicas les está prohibido transmitir cualquier publicidad, pero a las privadas, así como a las estaciones de radio públicas en la red de estaciones del IMER, no. El *minutage* está restringido a las siguientes cantidades: seis minutos por hora en canales de cable y satélite (en México este tipo de televisión se conoce también como televisión restringida), el 18% del tiempo total de transmisión al día en televisión y el 40% del tiempo total de transmisión al día en la radio.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

La segunda área de regulación es la programación cuestionable en televisión o los contenidos que comunican valores inapropiados a audiencias inapropiadas. La división de Radio, Televisión y Cinematografía de la subsecretaría de los medios de la Segob usa un sistema de clasificación para evaluar los contenidos mediáticos de acuerdo con las edades de las audiencias que se supone estarán viendo la televisión a determinadas horas. Esta autoridad trabaja en conjunción con la Secretaría de Salud para clasificar ciertos tipos de programación como “inadecuados” hacia determinadas audiencias. Las principales áreas de programación potencialmente inadecuadas son las que contengan sexo, violencia, consumo de drogas y lenguaje obsceno. Todas las transmisiones televisivas que presenten este tipo de programación, deben ser enviadas al gobierno, el cual las revisará antes de que puedan ser transmitidas. El sistema de clasificación establece diferentes niveles de intensidad en los periodos de línea divisoria, por ejemplo, la clasificación “A” se establece para todas las audiencias y se permite a toda hora del día; la clasificación “B” es para adolescentes, de 15 años o menos, y se permite después de las 8 p.m.; un resultado del proceso de clasificación es que el tabaco no puede anunciarse en televisión antes de las 8 p.m. (a un público de clasificación “B”), y el alcohol fuerte y las drogas de prescripción pueden ser anunciadas pero sólo hasta después de las 10 p.m. (para una audiencia clasificación “C”). Toda la publicidad sobre drogas debe ser enviada a la Secretaría de Salud para su aprobación antes de que pueda transmitirse.

En el área de obscenidad, a los transmisores terrestres no se les permite difundir desnudez o lenguaje obsceno a menos que esté en el contexto de un programa de noticias. En contraste, a los transmisores de cable y televisión se les permite difundir algo de ambas; si lo hacen, se espera que sea después de las 10 de la noche. No existe ninguna regu-

ROBERT MCKENZIE

lación sobre lenguaje obsceno en la radio, pero la mayoría de los transmisores han respondido a peticiones informales del gobierno para abstenerse de tocar canciones que contengan este tipo de lenguaje, o bien a borrarlos con una señal aguda cuando sean transmitidas.

Una tercer área de regulación distintiva en México es la crítica al gobierno. En el pasado, no se toleraba una crítica aguda, pues era recibida con amenazas de funcionarios anónimos o persecución del individuo por el gobierno o consecuencias aún peores. Pero desde 1998 la transición acelerada a una abierta democracia ha trazado el camino para los medios mexicanos para que sean más abiertamente críticos sobre las acciones gubernamentales. Sin embargo, aún no se espera que los medios mexicanos, incluyendo los impresos, insulten a los oficiales o instituciones gubernamentales, lo que provocaría persecución gubernamental bajo ley penal.

La subsecretaría de medios usa dos principales procedimientos para obtener el cumplimiento de las regulaciones. Primero, se pueden imponer multas por violaciones a cualquier disposición; por ejemplo, en 2003 el transmisor terrestre Canal 40 fue multado por corrupción del lenguaje; sin embargo, en ese año se dio un debate sobre si las penalidades financieras servían como estímulo para cumplir con la normatividad, porque las cantidades habían sido las mismas durante cuarenta años. Segundo, puede solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que revoque una licencia de transmisión. La subsecretaría de medios de la Segob graba todas las transmisiones de televisión en la ciudad de México, de todos los transmisores televisivos. El monitoreo se realiza a través de la grabación de los programas y de la designación de oficiales de campo para que escuchan estaciones de radio o vean estaciones televisivas.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

D. Ghana

En Ghana, el gobierno nacional juega una actividad limitada en la regulación de los medios; la reglamentaciones son aprobadas por el Parlamento, pero las regulaciones y políticas son dictadas por agencias gubernamentales. Aún más, el ritmo para legislar sobre los medios es cauteloso, porque el Parlamento no pretende fomentar, sin intención, una industria mediática que lleve al país de nuevo a una dictadura militar y a un desarrollo económico estancado. El gobierno ganés proporciona algún financiamiento a una compañía productora del Estado, la cual provee de programación a la radio y la televisión estatales. El gobierno de Ghana posee la agencia noticiosa de Ghana (GNA), la que distribuye información noticiosa principalmente a medios impresos y electrónicos ganeses. La situación de un mercado de consumo emergente, donde medios de comunicación estatales realizan arreglos para el fomento de medios privados y tanto éstos como los públicos intentan elevar el profesionalismo, es una característica distintiva del sistema mediático en Ghana.

La Constitución de 1992 garantizaba libertad e independencia para los medios impresos y electrónicos, sin embargo, fue hasta 2000 cuando un partido de oposición derrocó al partido que había gobernado desde 1992. Los reporteros fueron sistemáticamente intimidados para que se abstuvieran de criticar al gobierno. Por ejemplo, un método común de intimidación consistía en que un oficial militar se sentara en el estudio durante una transmisión televisiva o de radio que reportara noticias sobre hechos políticos; además, los reporteros eran encarcelados durante este periodo bajo las disposiciones de una Ley de Sedición Criminal si sus reportajes se clasificaban como injuriosos para el Estado; estas condiciones provocaron que diversos periodistas llevaran a cabo una autocensura. El gobierno electo en el 2000 inició

ROBERT MCKENZIE

el proceso de derogar la Ley de Sedición Criminal, que fue eliminada finalmente en 2001.

En Ghana, hay dos autoridades gubernamentales responsables de regular a los medios. Mientras que la Comisión Nacional de Medios tiene a su cargo la regulación del contenido, la Autoridad Nacional de Comunicaciones se responsabiliza por la autorización de todas las industrias de telecomunicación. Ambas fueron establecidas por la Constitución de 1992.

La Autoridad Nacional de Comunicaciones (NCA) regula las operaciones técnicas de todas las organizaciones de telecomunicaciones, incluyendo radio, cable, satélite, teléfono, transmisiones terrestres e Internet. El NCA está constituido de esta forma: el director general es nombrado por el presidente o un ministro con facultades presidenciales, los directores son nombrados por el Consejo de la Autoridad Nacional de Comunicaciones y los gerentes son nombrados por los directores, con la aprobación final del consejo.

Una de las principales áreas de regulación objeto del NCA es la autorización. Todas las organizaciones de telecomunicaciones —incluyendo las de Internet— tienen que ser autorizadas por el NCA. En Ghana, el Estado es el titular de las ondas radiales, que son rentadas a los transmisores a través de acuerdos licenciatarios. Una de las áreas más importantes en las cuales los solicitantes de licencia son examinados es la religión. El NCA tiene gran cuidado para asegurar una separación estricta entre la Iglesia y el Estado. Eso no significa que la radio y televisión no puedan presentar programación religiosa, más bien, la intención es evitar aprobar una aplicación para una estación radial o televisiva que distribuya programación que haga proselitismo a una religión.

En Ghana, los transmisores y proveedores de servicios de Internet son autorizados por un año. La renovación de la

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

licencia se obtiene pagando una tarifa anual fija. La única circunstancia bajo la cual las licencias se revocan, es cuando una organización no paga su tarifa. La autorización no se usa para establecer que los transmisores o proveedores de servicio de Internet deban ofrecer un contenido específico, sino para establecer las especificaciones técnicas bajo las que transmisores y proveedores del servicio de Internet deben operar. Sin embargo, si una transmisora de radio instala un repetidor de señal o un transmisor para extender su alcance y contenido fuera de las áreas especificadas por el acuerdo licenciario, el NCA frecuentemente ignora la infracción debido a una filosofía de desarrollo en las operaciones mediáticas, el razonamiento es que dichas expansiones ayudan al desarrollo de la industria puesto que extiende la transmisión a regiones que reciben poco o ningún servicio radial. La Comisión Nacional de medios regula los contenidos, pero no se encuentra directamente bajo ningún ministerio. La Comisión Nacional de Medios fue fundada principalmente para proteger a los medios —protegidos y fomentados por el Estado— del control gubernamental y, a mayor escala, para promover y asegurar la independencia y libertad de los medios en su labor de difusión de información. La Comisión Nacional de Medios esta integrada de 18 miembros nominados por diferentes grupos de interés, incluyendo los religiosos (musulmanes y cristianos), asociaciones de transmisores privados, el Parlamento, el presidente, la Asociación Nacional de Maestros y el Consejo Nacional para las Mujeres y el Desarrollo. La Comisión Nacional de Medios tiene autoridad limitada para supervisar los medios privados o estatales, impresos o electrónicos (incluyendo Internet); sin embargo, a causa de una falta de recursos económicos y de otro tipo, la Comisión Nacional de Medios no tiene oportunidad para regular Internet. Todos los periódicos deben ser registrados en la Comisión. El registro se usa para compilar una base de datos que consiste

ROBERT MCKENZIE

simplemente en el número de periódicos, dónde se publican y la sede en que se establecen. La Comisión Nacional tiene facultades para proponer reglamentación al Parlamento, pero no para crear la propia. En vez de concentrarse en la supervisión, la Comisión depende de la buena fe de los medios para que se adhieran a sus lineamientos. El propósito principal para proveer estos lineamientos, es establecer códigos de conducta éticos, fomentar el profesionalismo de los medios y establecer un medio de arbitraje para las quejas elaboradas por los ciudadanos sobre el contenido de los medios. La Comisión promueve estos lineamientos a través de la publicación de panfletos que se distribuyen en organizaciones mediáticas y de la realización de talleres para estudiantes de comunicación y reporteros que se encuentran en las primeras etapas de su carrera.

Existen tres áreas de regulación sobre contenidos, particularmente distintivas en Ghana, la mayoría están dirigidas al desarrollo de una industria mediática autosuficiente y profesional que contribuya a la creación una democracia estable y ayude al desarrollo del país. El propósito de este gran esfuerzo es asegurar que los medios actúen como un contrapeso a cualquier intento del gobierno para establecer un control autoritario. En otras palabras, el criterio predominante es que una industria elocuente, ayudara a Ghana a continuar a través del camino de la democracia.

El primer lineamiento sobre contenido son los reportes políticos, la mayoría de los cuales están diseñados para asegurar campañas y elecciones libres y justas. Algunos de estos lineamientos incluyen: equilibrar la discusión con los análisis de los problemas; hacer comprensibles para el electorado los manifiestos de los partidos; permanecer imparciales; abstenerse de actividades que comprometan la integridad del reportero y evitar la promoción de los conflictos étnicos o violentos. Este lineamiento encaja con el cometido nacional para fomentar en los ciudadanos a verse a

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

sí mismos como ganeses primero y después como miembros de una tribu o región determinada. Cuando la Comisión nacional estableció este lineamiento, tuvo en mente, de manera fundamental, la impresión, generalmente aceptada, de que los medios habían propiciado divisiones étnicas en el país vecino de Rwanda, que tuvo como resultado una guerra civil sangrienta y prolongó campañas de limpieza étnica. Otro de los lineamientos con vigilancia estrecha es que los medios propiedad del Estado no pueden, bajo ninguna circunstancia, adherirse al apoyo de candidatos a cargos públicos.

Una segunda área de la regulación de contenidos es la respuesta. Este lineamiento se deriva de una garantía constitucional: si un medio difunde una afirmación contra una persona, esa persona tiene el derecho de pedir que el medio transmita una respuesta —es decir, la reacción a la afirmación que hizo el medio—. El prefacio del panfleto que detalla los lineamientos para la publicación de respuestas, reconoce la posición precaria de la Comisión Nacional en cuanto a confiar a la buena fe de las organizaciones mediáticas para cumplir con estos lineamientos: “No ha sido sencillo satisfacer la demanda constitucional para respuestas obligatorias. Pero si la Comisión tiene éxito en sus esfuerzos por convencer a la gente de no llevar a los medios a la corte, entonces su derecho a la respuesta debe ser protegido”.

Los lineamientos para la respuesta se basan sobre la responsabilidad de la Comisión Nacional de Medios para proteger los derechos de los individuos frente los abusos mediáticos. Los lineamientos establecen: el agraviado o su representante pueden escribir la respuesta; en todo caso, debe darse el mismo tratamiento a la respuesta que la información que la motivó; el medio en cuestión debe aclarar que se trata de una respuesta; las organizaciones mediáticas deben publicarla dentro de un periodo razonable y todas

ROBERT MCKENZIE

las respuestas deben ser copiadas y enviadas la Comisión Nacional de Medios. Los lineamientos también establecen que, si la respuesta contiene información difamatoria, el asunto deberá ser referido a la Comisión Nacional.

La tercera área de regulación del contenido son los estándares de transmisión, algunos de los cuales promueven una identidad nacional para los ganeses; por ejemplo, existen dos lineamientos que animan a los transmisores a promover el desarrollo nacional como una meta superior y a fomentar la participación de los individuos marginados y las comunidades en la determinación de programas nacionales. La mayoría de los lineamientos tienen como objetivo proteger a los ganeses de contenido dañino en los medios; algunos de los más importantes establecen: asegurar que los documentales sobre temas sexuales no hagan público y explícito lo que debe ser privado; presentar la ebriedad y el robo sólo como actos destructivos que deben ser evitados o denunciados; evitar anuncios de alcohol que le atribuyan propiedades terapéuticas; evitar la presentación del consumo de bebidas alcohólicas en los lugares de trabajo, a menos que sea claro que la jornada ha terminado; evitar las escenas o el lenguaje que sean propensos a incitar los delitos o glorificar la guerra; transmitir programas de naturaleza para adultos no antes de las 10 de la noche y abstenerse de programación religiosa que ataque o ridiculice a otras religiones. La Comisión Nacional no tiene poderes para cumplir los lineamientos que promueve: no tiene el poder de establecer multas o retirar licencias. El principal proceso para obtener el cumplimiento de los lineamientos es un arbitraje llevado a cabo por un comité de acuerdos; este proceso incluye la audiencia entre la parte agravada y los representantes de las organizaciones mediáticas involucradas. En 2003, sólo 47 casos fueron al Comité de Negociación, si se alcanza un fallo a favor de la parte agravada, el Comité ordenará al medio que publique su retractación, una disculpa

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

o la decisión del Comité; por ejemplo, un caso que involucraba una queja por los propietarios de un hotel contra un artículo de periódico titulado “Cómo los hoteles de lujo engañan a los ganeses”. Este caso se resolvió cuando el periódico publicó su retractación. Frecuentemente, el Comité de Acuerdo envía un estatuto de prensa con las palabras que prefiere que sean publicadas o transmitidas; aunque el Comité depende de la buena fe de las organizaciones mediáticas para hacer cumplir sus disposiciones, los medios casi siempre las acatan —principalmente para evitar que el gobierno se involucre más activamente en la actividad mediática—. Si el Comité no falla a favor de la parte agravada, entonces ella puede llevar el caso a la Corte Suprema, pero no hasta que el Comité de Acuerdo haya llegado a un juicio.

6. Resumen comparativo

Ahora que la regulación gubernamental de los medios ha sido descrita en cada país, es necesario realizar comparaciones en las áreas principales en que son similares y diferentes. El cuadro que sigue provee una tabla que resume las comparaciones de las actividades regulatorias en cada uno de los países analizados.

El primer aspecto de comparación se refiere a la naturaleza jurídica de las agencias regulatorias. México localiza sus autoridades regulatorias principalmente dentro de autoridades gubernamentales y divide las funciones de regulación en dos cuerpos diferentes. Francia y Estados Unidos tienen autoridades regulatorias independientes bajo supervisión gubernamental. Ghana localiza un cuerpo cuasi regulatorio en una comisión independiente.

ROBERT MCKENZIE

Cuadro 1. Regulación comparada de los medios de comunicación

	<i>Agencias gubernamentales</i>	<i>Medios objeto de regulación</i>	<i>Áreas de contenido prioritario</i>	<i>Medidas de coactividad</i>
Francia	Consejo Superior de lo Audiovisual (CSA)	Radio y televisión	Pluralismo político Protección de menores Publicidad televisiva Idioma francés	Multas y "admisión obligatoria de no cumplimiento"
Estados Unidos	Comisión Federal de Comunicaciones (FCC)	Radio y televisión	Indecencia Publicidad de radiodifusoras no comerciales Infantes	Multas y Revocación de la licencia
México	Secretaría de Gobernación y Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Radio y televisión	Publicidad de radiodifusoras no comerciales Programación televisiva cuestionable Crítica al gobierno	Multas y Revocación de la licencia
Ghana	Autoridad Nacional de Comunicaciones y Comisión Nacional de Medios	Periódicos, radio y televisión	Reportaje político Respuesta Estándares de transmisión	Procedimiento de arbitraje y suspensión de la licencia

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

Además de observar la naturaleza jurídica de las autoridades en cada país, es interesante notar cada una de las diferentes funciones sociales que con la regulación del contenido de los medios se pretende satisfacer, como se indica en el nombre de la respectiva agencia de gobierno; por ejemplo, Francia regula los medios como una extensión de la cultura, Estados Unidos como una extensión del comercio; México como una extensión del transporte y Ghana como una extensión del desarrollo de la democracia.

El segundo aspecto de comparación es el poder de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación. Este poder está determinado por su competencia sobre las siguientes actividades: los tipos de operaciones que supervisan; la atribución para desarrollar regulaciones y hacerlas cumplir; la habilidad de cumplimentar las disposiciones gubernamentales y la capacidad para ejercer influencia en la regulación del mercado de consumo. Aunque el FCC de los Estados Unidos tiene facultades para establecer normatividad, regular el contenido de los medios y multar a los infractores, históricamente se ha rehusado a regular los contenidos, excepto en el caso de contenidos potencialmente indecentes. Por su parte, el CSA de Francia tiene el poder para hacer cumplir las regulaciones de contenido (mas no para establecerlas) y para multar a los infractores. Los contenidos que están extremadamente regulados incluyen la cultura y las cuotas del lenguaje francés. La Secretaría de Gobernación y la Secretaria de Comunicaciones y Transportes de México, tienen el poder de desarrollar y hacer cumplir las regulaciones con la autorización de los niveles de gobierno más altos, pero México no es tan activo en cuanto a determinar contenidos como Francia o Estados Unidos, excepto en el área de contenido potencial de denigración de gobierno. La Autoridad Nacional de Comunicación de Ghana y la Comisión Nacional de Medios tienen la

ROBERT MCKENZIE

concentración de poder más débil; mientras que la Comisión Nacional de Medios es básicamente un cuerpo que aconseja, sin la posibilidad de hacer cumplir sus determinaciones, la Autoridad Nacional de Comunicación de Ghana a veces hace de lado la regulación existente para ayudar al desarrollo de una estructura de comunicaciones.

El tercer espectro de comparación radica en cuáles de los cuatro tipos de medios de comunicación —periódicos, radio, TV, Internet— están regulados en cada país. La mayoría —Francia, Estados Unidos y México— concentran sus regulaciones en la radio y la televisión. Ghana tiene licencias para los periódicos pero aplica la más mínima regulación a través de ese procedimiento.

El cuarto tema de comparación incluye las áreas de contenido a las que están dirigidas las regulaciones. Todos los países de alguna u otra forma regulan el buen gusto y la decencia, lo cual casi siempre tiene que ver con la presentación de desnudez y el uso de lenguaje obsceno. Los Estados Unidos regulan fuertemente los medios para estos dos contenidos. Francia tiene regulaciones fuertes y específicas que protegen a los niños, muchas de las cuales están ligadas a límites en los anuncios, aunque el contenido de los anuncios se regula por la mayoría de los países también por otras razones. Francia tiene regulaciones para proteger la cultura y la producción de medios nacionales; dos de los países —Estados Unidos y Ghana— regulan débilmente los anuncios en cuanto a requerimiento de *minutage* y restricciones de contenido. Ghana tiene regulaciones que limitan los contenidos religiosos, en respuesta a la conservación de la religión en cada país y a la percepción, de que la difusión de divergencias religiosas en el contenido de los medios puede fomentar inestabilidad social.

Cada uno de los cuatro países regula los medios a través de autoridades muy diferentes, con diferentes concen-

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

traciones de poder y con diferentes tipos de relación frente a la autoridad gubernamental. Cada uno de ellos tiene una regulación gubernamental que corresponde a diferentes condiciones. Puede conjeturarse que los principales factores que influyen la regulación mediática incluyen: el comercio en los Estados Unidos; la pobreza, el desarrollo de infraestructura y la democracia en México y en Ghana, de manera similar. Aunque México y Ghana presentan condiciones similares, las aproximaciones a sus regulaciones son muy diferentes. Finalmente, tal vez, las mayores diferencias entre los cuatro países se ubican en la naturaleza jurídica de las autoridades regulatorias gubernamentales. Tanto USA como Francia tienen agencias independientes. México tiene dos agencias gubernamentales y Ghana cuenta con una agencia gubernamental y una agencia consultiva independiente.

7. Entrevistas de investigación

Ivor Agyeman-Duah, director de Asuntos Públicos de la Embajada de Ghana, Washington, Estados Unidos.

Miguel Ángel Sánchez de Armas, director de Radio Televisión de Veracruz, México.

Abdulai Awudu, jefe de producción, Televisión África, Ghana.

Ángel Martínez Armengol, coordinador de sitio web del periódico *Xalapa*, México.

Lydua Boakye, editora, Corporación de Radiodifusión de Ghana.

Nana Essilfie-Conduah, jefe de Asuntos Actuales de TV África, Ghana.

Jon Henley, jefe del Buró de París, periódico *El Guardián*.

Ivonne Gutiérrez Carlin, editora del diario *La Política*.

ROBERT MCKENZIE

Mario Lozano Carbonell, coordinador de información de *Avan News*, México.

Joseph E. T. Dottey, subsecretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Medios, Ghana.

Waddick Doyle, jefe del Departamento de Comunicación Internacional, Universidad Americana de París, Francia.

Bernard Forson, subdirector general de la Autoridad Nacional de Comunicaciones de Ghana.

Raymundo Jiménez García, columnista, periódico *Imagen de Veracruz*, México.

Mario Daniel Badillo González, analista de medios de la oficina del gobernador de estado de Veracruz, México.

Miguel Valera Hernández, coordinador de información, periódico *Punto y Aparte*, México.

Daniel Kenu, reportero deportivo, Agencia de Noticias de Ghana.

Álvaro Lozano, director jurídico de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, México.

Messan Mawugbe, director de investigación y monitoreo, Comisión Nacional de Medios, Ghana.

Isabelle Mariani, directora de Asuntos Internacionales del Consejo Superior de lo Audiovisual (CSA) y Maitre de Conférences á Institut d'Etnoles Politiques de París; Charges de Couter France à l'Université de París I, Francia.

Catherine Mathis, vicepresidenta de Comunicaciones Corporativas del *New York Times*, Nueva York, Estados Unidos.

José Ortiz Medina, columnista, coordinador de información del periódico *Milenio*, México.

Julie McCatty, oficial en jefe de Prensa, Autoridad Británica, Reino Unido.

Yvonne Mignot-Lefevre, investigadora del Centre National de la Recherche Scientifique, Universidad de París VII, Francia.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

Felice Nudelman, jefa de mercadotecnia universitaria del periódico *New York Times*, Nueva York.

Carlos Antonio Ortiz, contacto informativo, México.

Sam Quainoo, profesor de Ciencia Política de East Stroudsburg University, Pennsylvania, Estados Unidos .

Mike Perko, jefe de la oficina de comunicaciones e industria de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), Estados Unidos.

Ebo Quasah, editor del periódico *Noticias Vespertinas*, Ghana.

Ekuba Quarmine, productor de televisión, Televisión Ghana.

Seth Quarmine, coordinador de medios y relaciones públicas de ArtRack, Ghana.

Leonel Bellido Villa, coordinador de ingeniería de radiotelevisión de Veracruz, México.

Ernesto Villanueva, coordinador del área de investigación de derecho de la información, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Patricia Boakye Yiadom, editora de la Corporación de Radiodifusión de Ghana.

8. Bibliografía

A Free Responsible Press, Hutchins Report on Commission of Freedom of the Press, Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1947.

ALBARRÁN, Alan B., *Management of Electronic Media*, Belmont, California, Wadsworth/Thompson Learning.

BAGDIKIAN, Ben H., *The Media Monopoly*, 3a. ed., Boston, Beacon Press, 1990.

BLANTON, Thomas S. *et al.*, *Derecho de acceso a la información pública en América*, Sinaloa (México), Universidad de Occidente, 2003.

ROBERT MCKENZIE

- BROWNE, Donald R., *Electronic Media and Industrialized Nations*, Ames, IA, Iowa State University Press, 1999.
- Co-Regulation of the Media en Europe*, Estrasburgo, European Audiovisual Observatory, 2003.
- COMPAINE, Benjamin M., *Who Owns the Media? White Plains*, Nueva York, Harmony Books, 1979.
- DE BEER, Arnold S. y MERRILL, John C., *Global Journalism*, Boston, Allyn and Bacon, 2004.
- EPSTEIN, Edward Jay, *News from Nowhere: Television and the News*, Nueva York, Vintage Books, 1974.
- FEATHER Stone, Mike (ed.), *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres, Sage, 1990.
- FOX, Elizabeth, *Latinamerican Broadcasting. From Tango to Telenovela*, Luton (Inglaterra), University of Luton Press, 1997.
- FREDERICK, Howard H., *Global Communication and International Relations*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company, 1993.
- GANNON, Martin J., *Understanding Global Cultures*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2001.
- GERSHON, Richard A., *Telecommunications Management*, Mahwah, Nueva Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 2001.
- GROSS, Lynne Shafer, *Telecommunications: And Introduction to Electronic Media*, Boston, McGraw-Hill, 2000.
- HEAD, Sydney, *World Broadcasting Systems: A comparative Analysis*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company, 1985.
- HERMAN, Edward S. y McChesney, Robert W., *Global Media: The new Missionaries of Corporate Capitalism*, Londres, Cassell, 1997.
- HILLIARD, Robert L. y MICHAEL, Keith, *Global Broadcasting Systems*, Boston, Focal Press, 1996.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

KAMALIPOUR, Yahya R., *Global Communication*, Belmont, California.

———, *Images of the U.S. Around the World*, Albany, State University of New York Press, 1999.

KEITH, Michael C., *The Radio Station*, Burlington (Estados Unidos), Focal Press, 2004.

KUHN, Raymond, *The Media in France*, Cornwall (Inglaterra), T. J. Press Limited, 1995.

LORIMER, Rowland, *Mass Communications: A compartive Introduction*, Manchester, Manchester University Press, 1994.

MARTIN L. John y CHAUDHARY, Anju Gover, *Comparative Mass Media Systems*, White Plains, Nueva York, Longman Inco, 1983.

MARX, Karl, *The Communist Manifesto*, Harmonsworth (Inglaterra), Penguin Group, 1967.

MACBRIDE, Sean, *Many Voices, One World*, Londres, Kogan Page, 1980.

MCQUAIL, Denis y SUNE, Karen (eds.), *New Media Politics. Comparative Perspectives in Western Europe*, Londres, Sage Publications, 1986.

MCPHAIL, Thomas L., *Global Communication. Theories, Stakeholders and Trends*, Boston, Allyn andBacon, 2002.

MERRILL, John C. (ed.), *Global Journalism: A Survey of Internation Communication*, 2a. ed., Nueva York, Longman, 1990.

MOHAMMADI, Ali, *Intenational Commnication and Globalization*, Londres, Sage Publications, 1997.

RABOY, Marc (ed.), *Global Media Policy in the New Millenium*, Luton (Inglaterra), University of Luton Press, 2002.

RABOY, Marc, *Public Broadcasting for the 21th Century*, Luton (Inglaterra), University of Luton Press, 1996.

ROBERT MCKENZIE

RIVERS, William L. *et al.*, *Responsibility in Mass Communications*, Nueva York, Harper and Row, 1980.

STEVENSON, Robert L., *Global Communication in the Twenty-First Century*, Nueva York, 1994.

TUFT, Thomas, *Living with the Ribbish Queen: Telenovels, Culture and Modernity in Brazil*, Luton (Inglaterra), University of Luton Press, 2000.

World Press Trends, París, The World Association of Newspapers.