



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

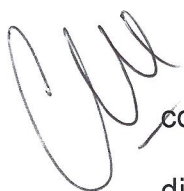
Buenos Aires, 12 AGO 2013

VISTO la Actuación N° 95/2013 del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, sus acumuladas N° 96/2013, 97/2013, 98/2013, 99/2013, 100/2013, 101/2013, 102/2013, 103/2013, 104/2013, 105/2013, 106/2013, 107/2013, 110/2013, todas del Registro de esta DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, la Ley N° 26.522, y,

CONSIDERANDO:

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

Que el día 6 de mayo de 2013 se recibieron CINCO (5) denuncias por el tratamiento periodístico del dólar ilegal, o también llamado dólar "blue", en los medios de comunicación audiovisual (Actuaciones N° 95/2013, 96/2013, 97/2013, 98/2013 y 99/2013).

 Que a modo de síntesis, los y las denunciantes consideran que los medios de comunicación naturalizan una actividad ilícita como es el mercado de cambio paralelo de divisas, al hacer "publicidad" y promover el "fogoneo" del dólar blue. Señalan que de esta forma, el tratamiento periodístico del dólar ilegal alienta un fenómeno que atenta contra la economía del país, y por ende, contra el bienestar de la ciudadanía en general, forzándolos a ser "cómplices" de una conducta que califican como "una apología al delito"



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

o “un apriete económico” en su condición de público.

Que en base a estos argumentos, solicitan la intervención de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL para que los medios de comunicación se abstengan de publicar o difundir noticias e informaciones sobre el dólar ilegal.

Que el día 7 de mayo de 2013 se recibieron otras OCHO (8) denuncias (Actuaciones N° 100/2013, 101/2013, 102/2013, 103/2013, 104/2013, 105/2013, 106/2013, 107/2013) por el mismo hecho y con idéntico objeto al de las CINCO (5) denuncias referidas previamente. En los términos expuestos por una de las denunciantes: “No entiendo por qué los medios difunden el precio del dólar ilegal. Es la única mercadería ilegal que se publicita cada media hora en titulares y hasta en bloques de QUINCE (15) minutos de programa. O bien empiezan a difundir libremente todas las mercaderías ilegales (a cuánto cotiza la cocaína, cuánto sale un auto robado, cuál es el piso para coimear a un agente de tránsito) o bien suspenden toda publicidad de mercaderías ilegales, dólar incluido. Espero que de no ser posible una acción inmediata se difunda públicamente este reclamo para que seamos muchos los que podamos replicarlo y podamos defendernos de este apriete económico al que se nos somete con los medios como cómplices” (fs. 28).

Que el día 8 de mayo de 2013 se recibió UNA (1) nueva denuncia por el mismo hecho y con idéntico objeto al de las TRECE (13) denuncias mencionadas previamente (Actuación N° 110/2013).

Que por último, el 10 de mayo de 2013, uno de los denunciantes amplió su presentación inicial ante esta Defensoría -efectuado el 6 de mayo de 2013-, y en esta



Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual

070

ocasión solicitó que la Defensoría del Público "se constituya en un juzgado en representación de los que hicimos el reclamo, solicitando la suspensión de esta publicidad permanente de mercancía ilegal" (fs. 37).

Que la activa participación del público constituye un elemento esencial para afianzar los principios, objetivos, derechos y garantías establecidos en la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Que si bien TRES (3) de las denuncias refieren especialmente a los noticieros de Canal 13 y el Grupo Clarín, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO constató en su informe, que la actividad del dólar ilegal ha sido objeto de tratamiento periodístico en todos los medios, de gestión pública y privada, con y sin fines de lucro, bastando los siguientes ejemplos: "Presión especulativa sobre el dólar"¹ (Canal 7), "Análisis de la escalada del dólar paralelo"² (TELEFÉ), "Informe Canal 13 sobre las limitaciones al dólar en el exterior"³ (CANAL 13), "El dólar imparable"⁴ (TN), "Debate sobre el dólar negro"⁵ (C5N), "Dólar: ¿Por qué sube el dólar paralelo?"⁶ (G360TV), "Economía con Matías Tombolini: ¿A quiénes afecta el dólar?"⁷ (CANAL 26).

Que por su parte, la DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y ASUNTOS JURÍDICOS ha producido un Informe unificado relativo a las CATORCE (14) denuncias recibidas, considerando la identidad de los hechos denunciados y del objeto que persiguen los y las denunciantes a través de su reclamo. Incluso, algunas de las

¹ Canal 7, noticia difundida el 20/03/2013, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=ganuHiOXm7c>

² TELEFÉ, noticia difundida el 21/03/2013, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=dO1Q5KF64nA>

³ Canal 13, noticia difundida el 29/04/2013, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=aJW9p5mdBss>

⁴ TN, noticia difundida el 21/03/2013, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=UBYtPom5GIa>

⁵ C5N, noticia difundida el 20/03/2013, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=leaK7XxwA0I>

⁶ 360 TV, noticia difundida el 03/05/2013, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=02d9ZtRilik>

⁷ Canal 26, noticia difundida el 28/04/2013, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=msokQ5lxM1g>



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*


070

denuncias repiten el mismo texto.

Que a los efectos de enmarcar el tratamiento de las denuncias, corresponde señalar que todas ellas interpretan que la difusión de información o noticias sobre el dólar "blue" estaría prohibida por tratarse de una "mercancía ilegal". Apoyándose en este presupuesto, y en el rechazo que les genera un tratamiento periodístico que consideran irritante, y a su vez, disvalioso para la sociedad en su conjunto, solicitan que se restrinja la difusión de información o noticias vinculadas al dólar "blue".

Que en función de lo expuesto, corresponde analizar, en primer lugar, cuál es el alcance del derecho a la libertad de expresión consagrado en los diversos tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, a fin de determinar si la difusión de información, opiniones o ideas vinculadas con el dólar ilegal se encuentra protegida por la libertad de expresión.

Que el derecho a la libertad de expresión está garantizado por numerosos tratados universales y regionales de derechos humanos, entre ellos, la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (Artículo 19), el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (Artículo 19) y la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Artículo 13).

 Que de todos estos tratados, la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (CADH) es el más generoso al receptor el derecho a la libertad de expresión, refiriéndose a este derecho en su Artículo 13 inciso 1, como a "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*


070

Que en el caso puntual, los denunciantes objetan la información difundida por los medios de comunicación, cuestionando de este modo, el alcance de los discursos protegidos por la libertad de expresión.

Que en función de dicho cuestionamiento, debe señalarse que la jurisprudencia y la doctrina interamericana son consistentes en afirmar que, en principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuentan.

Que dicha presunción se deriva, como explica la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS en su Informe Anual de 2009, "de la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos" y como consecuencia de "la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos o medios de expresión, excluidos a priori del debate público" (Informe Anual de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.LV/II, Doc. 51, 30 diciembre 2009, pg. 231, párrafo 31).

Que la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos está garantizada, en principio, por una prohibición general de controles preventivos.

 Que tal prohibición surge del derecho internacional de los derechos humanos, como de la propia Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Puntualmente, el Artículo 13 inciso 2 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión "no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores (...)". Y en igual sentido, el Artículo 3 de la Ley 26.522 donde se establecen los objetivos para los servicios de



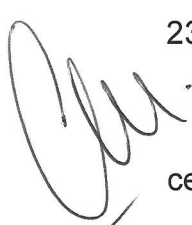
*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

comunicación audiovisual y sus emisiones, señala en su inciso a), la promoción y garantía “del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura (...)”

Que al interpretar el alcance de la libertad de expresión, la jurisprudencia y la doctrina interamericana remarcan, en efecto, “que si bien todas las formas de expresión están, en principio, protegidas por la libertad de expresión; existen ciertos tipos de discursos que reciben una protección especial por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos, o para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de la democracia” (Informe Anual de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.LV/II, Doc. 51, 30 diciembre 2009, pg. 232, párrafo 33).

Que dentro de este tipo de discursos especialmente protegidos, la CORTE INTERAMERICANA identifica al discurso político y sobre asuntos de interés público (Informe Anual de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.LV/II, Doc. 51, 30 diciembre 2009, pg. 232, párrafo 34).

 Que como ha sido dicho, en los casos que se analizan, el tratamiento periodístico centrado en la actividad del dólar ilegal no se restringe a un solo canal de aire o señal de cable, como señalan dos de los denunciantes. Por el contrario, el mercado de cambio paralelo de divisas ha sido objeto de noticia en todos los medios, de gestión pública y privada, con y sin fines de lucro. Así, la especial atención que ha merecido la actividad del dólar ilegal refuerza la existencia de un asunto de interés público que, como afirman los



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

denunciantes, afecta a la sociedad y a la ciudadanía en general, independientemente de cuáles sean los intereses propios de cada medio al informar sobre este tema.

Que en relación con el tratamiento periodístico del tema brindado en los medios de comunicación, debe destacarse que, tratándose de un debate sobre un asunto de interés público, la jurisprudencia de la CORTE INTERAMERICANA en los casos "Kimel vs. Argentina", "Ivcher Bronstein vs. Perú" y "La última Tentación de Cristo vs. Chile" señala "que se protege tanto la emisión de expresiones inofensivas y bien recibidas por la opinión pública, como aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población" (Informe Anual de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 51, 30 diciembre 2009, pg. 233, párrafo 35).

Que vinculado con lo anterior, y en función de lo solicitado por los denunciantes, la protección especial del discurso político y sobre asuntos de interés público sería incompatible con el establecimiento de una limitación al tratamiento periodístico del dólar ilegal, fundada precisamente, en la ilegalidad de este fenómeno. Si se limitara el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a la "legalidad" de los hechos o fenómenos sobre los que se informa, se estaría cercenando toda expresión o discurso sobre temas de preocupación pública que pudieran implicar actos o hechos considerados "ilícitos" por las leyes. Eventualmente, no existiría el debate sobre asuntos de interés público como la corrupción, el consumo y la comercialización de drogas, la discriminación, la violencia de género, la trata de personas o la explotación infantil.

Que como formadores de corrientes de opinión, los servicios de comunicación audiovisual cumplen una función social. En el cumplimiento de esta función, es incluso



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

necesario que los servicios de comunicación audiovisual realicen un tratamiento responsable sobre estos temas con fines educativos, de promoción y prevención en salud, y en un sentido más amplio, para construir sociedades más igualitarias y seguras. En los últimos tiempos, por ejemplo, han existido grandes avances en el tratamiento periodístico en torno a la problemática de la trata de personas, informándose al público cómo opera el negocio de la trata, cuánto se paga por una mujer, dentro de un relato que busca visibilizar este fenómeno, prevenir su expansión y fomentar las denuncias por parte de quienes tengan conocimiento de su existencia.

Que las únicas excepciones a la prohibición de censura previa son las previstas por la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS en el Artículo 13 inciso 4 y 5.

Que la primera de estas excepciones permite que los espectáculos públicos puedan ser sometidos por ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia. Y en idéntico sentido, el Artículo 68 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece que, "los contenidos de la programación [...] en el horario desde las 6.00 y hasta las 22.00 horas deberán ser aptos para todo público", lo que implica una restricción legal a la libertad de expresión durante ese horario.

Que la segunda excepción a la prohibición de censura previa se relaciona con ciertos tipos de discursos que por virtud de prohibiciones expresas plasmadas en el derecho internacional de los derechos humanos, se encuentran excluidos del ámbito de la libertad de expresión. Dentro de este tipo de discursos están comprendidas la propaganda

QW



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

de la guerra y la apología del odio que constituyen incitación a la violencia, y los discursos que inciten directa y públicamente al genocidio.

Que todo lo anterior no implica desconocer la necesidad de un tratamiento periodístico responsable por parte de los servicios de comunicación audiovisual, sobre temas de preocupación e interés público como el que plantean los denunciantes. Tal como explicara la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS en "Herrera Ulloa vs. Costa Rica", las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que son los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso (Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 117 y 118).

Que en base a la importancia de la actividad prestada por los servicios de comunicación audiovisual, el Artículo 2 de la Ley 26.522 caracteriza a esa actividad como un servicio de interés público, instaurando un paradigma comunicacional centrado en la autorregulación de los medios.

Que el rasgo de interés público de los servicios de comunicación audiovisual y de la labor periodística, los obliga a regirse por conductas éticas, aclarándose que en ningún caso pueden ser impuestas por el Estado. Así lo establecen la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS en su punto 6) y la propia Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, al establecer entre sus objetivos, la promoción de una comunicación basada en principios éticos (Artículo 3, inciso h).

CM



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

Que la Defensoría del Público tiene como misión principal velar por los derechos del público de la radio y de la televisión, representando sus intereses y el de la colectividad. En el marco de esta competencia, ha promovido y participado de diferentes acciones en apoyo de la necesaria autorregulación de los servicios de comunicación basada en principios éticos, como la elaboración de un decálogo para la cobertura periodística responsable de catástrofes, o más recientemente, la difusión de un relevamiento sobre códigos de ética, manuales de estilo y protocolos adoptados en más de VEINTE (20) países de AMÉRICA LATINA y EUROPA.

Que a partir de las CATORCE (14) denuncias recibidas, la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de la Defensoría del Público comenzó un monitoreo de los noticieros centrado en la problemática del dólar ilegal, a partir del cual, se observó que la totalidad de los canales abordan el tema. No obstante esto, la cobertura periodística en torno al mercado del dólar ilegal permite identificar dos miradas distintas sobre la problemática en cuestión.

Que según se analiza en el informe elaborado por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO, "la primera de estas miradas se encuadra en una dimensión fuertemente crítica acerca de la venta de la moneda norteamericana en el mercado paralelo (...) inscribe su retórica en la matriz legal/ilegal. El sentido de ese enfoque que principalmente se encuentra en la Televisión Pública en sus distintas ediciones, recorre diferentes problemáticas asociadas a actividades ilícitas".

Que la segunda perspectiva en el abordaje mediático de la cuestión se corresponde con lo que el informe de la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO denomina mirada "político-coyuntural" "en oposición a la anteriormente



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

descripta, este enfoque se presenta como un discurso que toma al mercado no oficial en torno al dólar como un objeto y un suceso que forman parte de la realidad social, política y económica del país. Se trata de un existente, por ende no hay un cuestionamiento ontológico. Aquí ya no hay una mirada y un discurso reprobatorio vinculado a la legalidad/ilegalidad del proceso, sino que el objeto noticioso se compone de otros elementos, fundamentalmente en torno a su cotización y las consecuencias derivadas de ella (...). Las causas de la problemática en torno a la cotización y el acceso al dólar son atribuidas al gobierno”.

Que dentro de la mirada “político-coyuntural” también es posible identificar otra perspectiva, “orientada a la canalización de las expectativas individuales de los ciudadanos respecto de una problemática económica que, según distintos canales y periodistas, los afecta en demasía y presenta consecuencias relevantes en el desarrollo de su vida cotidiana”.

Que como señala el Informe citado, “estas miradas sobre un aparente mismo objeto nos conducen a reflexionar acerca del lugar de la información periodística respecto de un objeto que, más allá del marco legal/ilegal dentro del cual opera, constituye una práctica económica, histórica y cultural relevante en ARGENTINA desde hace décadas. El mercado “paralelo” (tan ilegal como el “blue”) preexiste a la categorización coloreante de la moneda. Y, tal como enseña la sociología de la cultura y las tradiciones historiográficas, no se cambian las prácticas sociales por una normativa o por una decisión que no ha sido construida a lo largo del tiempo. Es decir, sin la construcción de los consensos sociales que respalden aquella decisión”.



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

070

Que en base a ello, el Informe elaborado por la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO considera que “pretender que los medios de comunicación sean ajenos a este proceso es pedirles que se mantengan al margen de una disputa que es constitutiva de la arena política actual y que, más allá de las diversas miradas que admite y los intereses divergentes a los que éstas responden, convoca a la participación en el marco de una sociedad democrática. Diferente es la discusión acerca de las perspectivas en torno al tema. Allí emerge una polémica social mucho más enriquecedora, puesto que abre el juego de la libertad de expresión y de opinión. Y en ese juego, afortunadamente, se configuran los sentidos de una democracia. Es allí donde emerge el marco en el que “dólar blue” puede percibirse y proponerse a las audiencias como una herramienta de desestabilización, a la vez que para otros se constituye en la expresión de una “economía incontrolable”. Es en la conflictividad de estas perspectivas que se produce la información que esta Dirección ha podido monitorear”.

Que es misión de esta Defensoría, conforme al Artículo 19 inciso c) convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación.

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

Por ello,



*Defensoría del Público de Servicios de
Comunicación Audiovisual*

LA DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN
AUDIOVISUAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: Poner en conocimiento de los canales de aire y señales de noticias las denuncias presentadas ante esta Defensoría.

ARTÍCULO 2º: Convocar a economistas, periodistas y académicos a participar de un debate sobre el tratamiento periodístico de noticias en materia económica, que sirva de insumo para la elaboración de un glosario de términos económicos, financieros y estadísticos que será sociabilizado entre comunicadores y comunicadoras sociales.

ARTÍCULO 3º: Continuar con el monitoreo de los noticieros que realiza la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, INVESTIGACIÓN Y MONITOREO de la Defensoría del Público, la observación de esta problemática concreta.

ARTÍCULO 4º: Poner en conocimiento de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA) y de los denunciantes la presente Resolución.

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

RESOLUCIÓN N°



070


Lic. Cynthia Ottaviano
Defensora del Público
de Servicios de Comunicación Audiovisual