

La regulació dels serveis audiovisuals d'Internet

Gemma Domènech i Costafreda Responsable de relacions internacionals del Consell de l'Audiovisual de Catalunya

■ La regulación de los servicios audiovisuales de Internet

La I Cumbre Mundial de Autoridades de Regulación del Audiovisual se celebró en París, en la sede de la UNESCO, con la voluntad de establecer las bases de una cooperación internacional en el ámbito de la regulación de los servicios audiovisuales de Internet. Este artículo recoge las aportaciones al debate de las distintas autoridades de regulación y expone la posición adoptada por el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

■ The regulation of audiovisual services on the Internet.

The first World Summit of Audiovisual Regulatory Authorities took place in Paris at the UNESCO headquarters, with the aim of establishing the foundations of international co-operation in the area of the regulation of audiovisual services on the Internet. This article draws together the contributions made to the debate by the different regulatory authorities, and discusses the position adopted by the Consell de l'Audiovisual de Catalunya [Audiovisual Council of Catalonia].

■ La réglementation des services audiovisuels d'Internet

Le 1er Sommet mondial des Autorités de Régulation de l'Audiovisuel s'est tenu à Paris, au siège de l'UNESCO. Cette rencontre avait pour but de poser les bases d'une coopération internationale dans le domaine de la réglementation des services audiovisuels d'Internet. Cet article recueille les apports au débat des différentes autorités de régulation et expose la position adoptée par le Conseil de l'Audiovisuel de Catalogne.

I Cimera Mundial d'Autoritats de Regulació de l'Audiovisual. París, 29 de novembre i 1 de desembre de 1999

1 Una breu introducció: el plantejament del debat

Ens trobem en un període de canvis tecnològics importants: l'era de la transmissió digital.(1) Davant la possibilitat d'utilitzar un únic sistema de transmissió es produeix la convergència entre sectors que fins al moment havien estat separats: els sectors de les telecomunicacions, l'audiovisual i la informàtica. Aquesta convergència comporta efectes en diferents àmbits:

- el tècnic (en les infraestructures de comunicació i els equips terminals de recepció),
- el de serveis (diversitat de prestacions de serveis de comunicació privada i ofertes destinades al públic en general) i
- l'econòmic (concentracions horitzontals i verticals).

El paradigma d'aquesta convergència és Internet, que es qualifica com «un veritable suport de multiserveis». Aquests nous serveis es basen en la digitalització, la interactivitat i la interconnexió d'infraestructures i, en la seva regulació, es persegueixen objectius diferents i diversos, com ara la protecció dels consumidors, de la propietat intel·lectual i dels drets fonamentals, i el respecte de l'ordre públic.

Tanmateix, el fenomen de la convergència no suprimeix la distinció entre telecomunicacions i audiovisual –distinció que es basa en l'esfera privada i pública del procés de comunicació i en les diferents funcions de tots dos tipus d'expressió per al funcionament d'una societat democràtica–. Per tant, i d'acord amb el principi de neutralitat tecnològica, allò aplicable *off-line* també és aplicable *in-line*.

La problemàtica rau en la manera com cal definir el dret aplicable i garantir-ne l'aplicabilitat. Internet és

una xarxa internacional pluricèntrica que evoluciona amb gran rapidesa i que requereix respostes obertes i harmonitzades a nivell internacional.

2 La cimera de París: un debat d'àmbit internacional

Els dies 30 de novembre i 1 de desembre de 1999 va tenir lloc a París, a la seu de la UNESCO, la primera cimera mundial d'autoritats de regulació de l'audiovisual, amb la voluntat d'establir les bases d'una àmplia cooperació internacional en l'àmbit de la regulació d'Internet; concretament en relació amb la regulació dels continguts i el creixement de la xarxa, i les divergències socials i internacionals que pot provocar.

Els organitzadors, el Consell Superior de l'Audiovisual francès (CSA) i el Consell de Ràdio i Televisió del Canadà (CRTC), van assolir l'important objectiu de convocar, per primer cop, 212 representants de 75 autoritats de regulació de l'audiovisual de tot el món. Hi havia 64 països representats, entre ells, tots els de la Unió Europea, els Estats Units, Canadà, nombrosos països de l'Europa de l'Est, Àfrica, Orient Mitjà, Oceania i Amèrica del Sud.

3 La participació del Consell de l'Audiovisual de Catalunya

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), des dels seus inicis –el març de 1997–, ja va manifestar un interès per tractar la prestació dels serveis audiovisuals a través d'Internet i, en aquest sentit, va encarregar dos estudis a professors especialitzats en la matèria de la Universitat de Barcelona i la Universitat Oberta de Catalunya.(2) L'anàlisi i les propostes d'aquests dos estudis van servir de base per a la realització d'un informe que recull les consideracions del CAC en relació amb l'objecte del debat i que es va presentar com a document de reflexió per a la cimera de París.

Lluís de Carreras, president del CAC, va participar com a ponent en la taula rodona sobre els desequilibris socials que pot provocar Internet.

4 L'inici del debat

La cimera de París va tenir lloc després d'una

àmplia consulta plantejada pel CSA (3) i basada en les següents qüestions:

- Internet obliga a repensar el règim jurídic de la comunicació audiovisual?
- Com cal adaptar la normativa aplicable als serveis audiovisuals tradicionals?
- Com cal articular els àmbits de competències en relació amb la xarxa?
- Què entenem per servei audiovisual?
- Qui és el responsable editorial d'un servei audiovisual a Internet?
- Les autoritats de regulació independents estan legitimades per participar en la regulació dels serveis de comunicació audiovisual a Internet?
- Estan en contradicció la regulació i l'autoregulació?

5 La síntesi del debat: alguns punts de partida

Les aportacions de les diferents autoritats de regulació presentades en la cimera de París es poden resumir en quatre conclusions generals:

No hi ha cap pressa per reglamentar

Internet no neix en un buit jurídic, tots consideren que és aplicable el dret comú basat en valors i principis com la llibertat d'expressió, el dret de rèplica, el pluralisme, la protecció dels autors i de les seves obres, la promoció de la diversitat cultural i lingüística, la protecció dels menors i de la dignitat humana, o la protecció dels consumidors.

De moment, Internet no constitueix un mitjà de substitució o recanvi de la televisió i ràdio tradicional a curt termini. De la mateixa manera que la ràdio no va substituir la premsa i la televisió tampoc no va substituir la ràdio, el gran públic adoptarà Internet com «un mitjà més». Hem de tenir en compte que Internet no és una infraestructura concebuda per distribuir continguts audiovisuals i que, a Europa, i més a Àfrica, encara han de passar uns quants anys perquè Internet estigui present en un nombre significatiu de llars.

Una actuació precipitada seria perillosa i fins i tot contraproduent si es tracta de limitar el mercat de demà amb una reglamentació d'ahir. No sembla realista adoptar una legislació sobre Internet mentre aquest espai estigui en evolució continua i les activitats

dels respectius actors estiguin per definir.

Tanmateix, la legitimitat de la reflexió iniciada pels reguladors de l'audiovisual no es posa en dubte en cap moment. Tots coincideixen en el fet que les autoritats de regulació de l'audiovisual estan legitimades per regular els serveis audiovisuals que es puguin prestar a través d'aquest nou mitjà.

Les divergències apareixen quan alguns d'ells, com els Estats Units i el Canadà, manifesten la seva voluntat de no regular-lo i, en tot cas, de deixar de regular els mitjans tradicionals. Aquests països consideren que les reglamentacions existents responen a un entorn completament diferent i, amb excepció de la protecció dels menors i la propietat intel·lectual, a objectius caducs.

L'oposició entre regulació i autoregulació sembla artificial

La coregulació –entesa com a concertació entre actors públics i privats– sembla la solució més adequada. Es tractaria d'una autoregulació regulada; alguns consideren que l'autoregulació no funciona correctament si no va acompanyada d'una administració de control, d'altres, que la bona reglamentació és aquella que comporta l'autoregulació.

Tanmateix, tots són conscients que el repartiment de les responsabilitats entre les institucions amb poder normatiu i els professionals depèn de les tradicions polítiques pròpies de cada país. En aquest sentit destaca la iniciativa desenvolupada al Regne Unit amb la creació de l'Internet Watch Foundation.(4) El setembre de 1996, a partir d'un acord entre els proveïdors de serveis a Internet (ISPs), el govern anglès i la policia local de Londres, es crea aquesta institució amb dos objectius: limitar la distribució de continguts il·legals –bàsicament la pornografia de menors– i permetre els usuaris de restringir l'accés als continguts que aquests puguin considerar perjudicials per als menors. Aquests objectius s'estan duent a terme mitjançant una hotline i el suport al desenvolupament de sistemes de classificació i filtre de continguts.

La reflexió sobre la regulació d'Internet s'ha de fer de forma simultània a nivell nacional i internacional

La vocació universal dels serveis oferts a través

de la xarxa comporta la necessitat d'un intercanvi d'informació a nivell internacional. En funció del caràcter transnacional d'Internet, cal harmonitzar l'aplicació de les disposicions aplicables per tal de crear un entorn clar i previsible pels operadors i oferir als usuaris una protecció eficaç contra els continguts il·lícits o perjudicials.

Tanmateix, la reflexió a nivell nacional també esdevé necessària per tal de poder donar resposta a les especificitats i diversitats de cada Estat.

A l'hora que cada Estat ha d'intentar regular els editors –proveïdors de continguts– en el seu territori nacional, també es dona la necessitat de concentrar i de desenvolupar un marc global comú que permeti convertir Internet un lloc més segur per als seus usuaris.

La legislació de l'audiovisual s'ha d'adaptar a l'evidència tecnològica

La majoria d'autoritats de regulació aproven la idea que la definició de serveis de comunicació audiovisual –broadcasting– no s'estableix a partir de les infraestructures o dels suports tècnics que els transporten –principi de neutralitat tecnològica–. En la majoria dels països representats el criteri que determina la comunicació audiovisual, com a conseqüència de la seva dimensió social, és el de destinatari «públic» o «indiferenciat».

No obstant això, i malgrat que el dret de l'audiovisual és una bona base per tractar el tema de la regulació dels continguts audiovisuals d'Internet, queda clar que no només és necessària una adaptació del marc jurídic existent sinó també l'adopció de noves solucions adaptades a les particularitats de la xarxa.

6 La posició adoptada pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC)

Malgrat que el *webcasting* –difusió de continguts a través d'Internet– no sigui encara un servei madur, a curt termini, pot modificar sensiblement el paisatge audiovisual tradicional. Per tant, les autoritats de regulació han de fer un seguiment de les condicions i terminis de desenvolupament d'aquest nou tipus de serveis de difusió.

No existeix cap diferència qualitativa substancial entre la difusió de continguts audiovisuals per via

hertziana o per cable, i la difusió per Internet. Per tant, el marc reglamentari de la radiodifusió televisiva i sonora s'ha d'aplicar a la difusió de continguts per la xarxa. Tanmateix, en el nou context, la regulació ha de fer front a nous requeriments, com ara garantir l'accés a les xarxes i fer que aquest accés sigui assequible, per tal d'evitar l'exclusió dels sectors socials més febles; tornar a definir i ampliar el mandat del servei públic de radiodifusió; i garantir, en l'àmbit dels nous serveis, la protecció de la dignitat humana, en especial dels menors, la diversitat cultural i lingüística i el pluralisme.

L'impacte dels nous serveis en el marc reglamentari fa que esdevingui imprescindible i urgent adaptar la reglamentació a la realitat de l'estructura dels mercats i a les característiques dels nous serveis. La reglamentació separada dels sectors afectats per la convergència s'ha de mantenir, sense perjudici d'introduir els canvis necessaris amb l'objecte d'establir un règim jurídic clar i previsible. El marc jurídic ha de ser neutre des del punt de vista tecnològic, per tant els serveis s'han de regular amb independència de les diferents plataformes tecnològiques que s'utilitzin per prestar-los. Serveis d'ídèntica o anàloga naturalesa han d'estar subjectes a una mateixa normativa i a una única autoritat. Només així serà possible evitar la «sobreregulació» o la «infraregulació» dels serveis emergents.

L'estructura descentralitzada d'Internet fa necessari tornar a definir l'esquema tradicional de responsabilitat. El nou sistema s'hauria d'articular prenent com a base el grau de control sobre la informació dels diferents agents que intervenen en el procés comunicatiu i en la prohibició de difondre continguts anònims en la xarxa. Per aquests motius seria convenient establir l'obligació de comunicar amb caràcter previ a l'autoritat reguladora la prestació de serveis de difusió a Internet i l'obligació dels operadors d'inscriure's en un registre públic.

Els interessos públics que tradicionalment han justificat la regulació continuen vigents en gran part en el nou context de la convergència. No obstant això, els sistemes d'autoregulació poden ser un complement indispensable de la regulació estatal. Però, de moment, no sembla que puguin arribar a substituir

en un termini previsible els sistemes de regulació públics basats en autoritats independents.

7 Sobre l'accés a la xarxa: una posició unànime per a la universalització i democratització d'Internet

Pel que fa al segon aspecte tractat a la cimera de París (els desequilibris socials i internacionals), i si admetem que Internet és un mitjà global de gran potencial, esdevé especialment important la necessitat d'un accés universal, un concepte obstaculitzat tant per la manca de recursos com per les infraestructures, l'educació i la formació. En els països en vies de desenvolupament pot ser que ni les mateixes autoritats de regulació de l'audiovisual tinguin connexió a la xarxa. Internet pot i ha de servir per apropar els més desfavorits: hauria de permetre un millor repartiment del coneixement i de les riqueses.

Pel que fa a les desigualtats socials, en la seva intervenció, el president del CAC, Lluís de Carreras, destaca una idea que coincidiria amb la resta d'intervencions: la necessitat de democratització de l'accés a la xarxa.

La capacitat d'accés a la xarxa –d'accés als sistemes d'informació– avui ja constitueix un requeriment social bàsic. En la mesura que l'accés a les xarxes es distribueix de forma desigual, com a conseqüència d'un desenvolupament desequilibrat, és imprescindible que les autoritats polítiques adoptin les mesures necessàries per corregir els desequilibris i evitar o reduir els ja perceptibles fenòmens d'exclusió i marginació.

Democratitzar l'accés a les xarxes significa:

- Replantejar la conveniència que les decisions sobre el desenvolupament de les xarxes siguin adoptades lliurement per la iniciativa privada
- Universalitzar l'accés a les xarxes, no només en relació amb la seva extensió sinó també pel que fa al propi concepte de servei universal de telecomunicacions. Caldria entendre que el servei universal engloba la possibilitat de connexió a la xarxa i la disponibilitat d'un ample de banda suficient que permeti la interactivitat.
- Fer assequible l'accés a la xarxa i la disponibilitat dels serveis i, per tant, adoptar una política de tarifes que permeti a tots els usuaris d'accedir-hi,

sense discriminacions per raons econòmiques.

8 Una conclusió possible: alguns elements que avui ja reclamen una reglamentació

Podríem concloure que malgrat que encara queda molt per fer, tant a nivell de reflexió com d'evolució tecnològica i socialització de la xarxa, podem afirmar que els nous serveis mediàtics, per a alguns encara lluny de la concepció de serveis audiovisuals, sí que han de complir algunes exigències mínimes. Ens referim, concretament, a la identificació del responsable editorial, la protecció dels menors i la protecció de la propietat intel·lectual.

Notes:

(1) El concepte digital està relacionat amb la forma de transmetre informació, concretament amb el tipus de codi que utilitza

l'intermediari per tal de transmetre informació entre l'emissor i el receptor, un codi, el bit, basat en números (0 i 1) que indiquen freqüències, intensitat, etc. En la transmissió digitalitzada el missatge no s'envia tal i com és, sinó que es mesura, s'analitza i es codifica en l'emissor i es descodifica i reproduceix en el receptor. Qualsevol senyal (dades, veu o vídeo) es pot digitalitzar.

(2) Informe sobre el règim jurídic de la responsabilitat dels operadors de cable, dirigit per la professora Dra. Elisenda Malaret i realitzat pels professors Joan Barata i Marta Timón de la Universitat de Barcelona; i Continguts audiovisuals en el marc de la convergència tecnològica: anàlisi jurídica i prospectiva, elaborat pels professors Joaquim Bisbal, Ramon Casas i Miquel Peguera de la Universitat Oberta de Catalunya.

(3) Vegeu el document «La régulation des services audiovisuels sur Internet: enjeux et problematique», La lettre du CSA, núm. 114.

(4) <http://www.iwf.org.uk>