

Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en **América Latina**

2022



OBSERVACOM

APOYA:



unesco

Programa Internacional
para el Desarrollo
de la Comunicación

**Es una publicación
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano
de Regulación, Medios
y Convergencia

Gral. César Díaz 1239/101
Montevideo, Uruguay
www.observacom.org

Con el apoyo del
Programa Internacional para el
Desarrollo de las Comunicaciones
(PIDC) de UNESCO

Diseño: Valentina Galacio



Sobre licencia CC: https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html

Coordinador del Proyecto: Ernesto Lamas

Comunicador y docente. Fundador de FM La Tribu. Profesor en Ciencias de la Comunicación de Universidad de Buenos Aires (UBA), Licenciatura de Gestión y producción de medios audiovisuales de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) y Especialización de Gestión de medios del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Investigador asociado del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM). Presidente de la región América Latina y Caribe de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC ALC) entre 1997 y 2000. Coordinador Regional de AMARC ALC entre 2003 y 2011.

Investigador principal: Javier García

Coordinadora de Proyectos de OBSERVACOM: *Jimena Torres*

Investigadores nacionales:

Alejandro Linares, Joao Malerba, Ricardo Iglesias, Jorge Londoño, Ruben Ayala, Estela Sellanes, Jorge Acevedo, El Churo

Agradecemos a las asociaciones nacionales de medios comunitarios, redes regionales y expertos por su invaluable aporte a este trabajo.

**INFORME REGIONAL
COMPARADO SOBRE
ENTORNO REGULATORIO
Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA MEDIOS
COMUNITARIOS**



Javier García García

Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha y Máster en Derechos Fundamentales (especialidad en libertades informativas). En la actualidad es Director del Observatorio del Derecho a la Comunicación (Chile) e investigador asociado del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM). ●

INTRODUCCIÓN

La construcción de sociedades democráticas sanas requiere de un sistema de medios de comunicación plural y diverso. En este sentido, la existencia y sostenibilidad de los medios de comunicación comunitarios y de proximidad tienen una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información.

La existencia de medios comunitarios, especialmente en el ámbito de la radio, son de larga data en América Latina y su aporte ha muy significativo, tanto para la democracia como formas de expresión de vastos sectores de la población de menores recursos. Sin embargo, esa realidad no siempre ha sido acompañada por un reconocimiento legal por parte de los Estados como un sector con las mismas oportunidades que el de los medios públicos o comerciales.

En este documento se realiza una revisión comparativa del marco regulatorio y las políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios e indígenas en América Latina, identificando buenas prácticas, así como aspectos problemáticos. Para ello se toma como base los informes realizados por un grupo de investigadores/as en los que se analiza la situación en 13 países de América Latina¹ desde tres perspectivas de la sostenibilidad: organizativa, norma-

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

tiva y económica.

La aproximación a las distintas dimensiones de la sostenibilidad no es de carácter exhaustivo ni definitivo, sino que se circunscribe a la finalidad del proyecto, que se enfoca en las políticas públicas, por lo que no se abordan otros aspectos de la sostenibilidad de la comunidad que promueve el medio de comunicación.

En consecuencia, el apartado relativo a la sostenibilidad normativa es donde más se profundiza, abordando tanto el análisis de la regulación como su aplicación práctica, desde la perspectiva de los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión. También se presta atención a las políticas públicas que impacta en la financiación de los medios comunitarios, mientras que la sostenibilidad organizativa tiene por finalidad aportar contexto del país y la región, sobre la situación en la que se encuentra el sector y sus formas de articulación.

1. SOSTENIBILIDAD ORGANIZATIVA

CARACTERIZACIÓN DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS

Definición de los medios comunitarios

Existe cierta dificultad a la hora de definir y clasificar a los medios de comunicación impulsados por la ciudadanía. En las sociedades actuales está cada vez más extendida la clasificación en tres grandes sectores: el Sector Público, el Sector Privado Mercantil, y el Sector Privado no Lucrativo o Tercer Sector. Esta caracterización permite diferenciar entre la actividad no lucrativa realizada por el sector público del privado. Sin embargo, esta clasificación, surgida de una doble negación (no público y no lucrativo), convierte al Tercer Sector (en sus distintos ámbitos) en un espacio excesivamente heterogéneo formado por actividades con más elementos diferenciales que comunes.

Dentro del ámbito académico resulta una cuestión en discusión. Downing (2009), analizando la postura de distintos autores, opina que Tercer Sector “es un término conveniente para discusiones sobre la política de la comunicación, pero aparte de eso, no nos ofrece nada”. Este autor prefiere referirse a “medios de movimientos sociales” e incluso propone junto con Pajnik la denominación de “Nanomedios de comunicación” para referirse a los medios en esca-

la pequeña destacando su enorme impacto poniendo ante el supuesto poder de los grandes medios de comunicación (Downing, 2009).

A nivel internacional el concepto más extendido es el de “radiodifusión comunitaria” o “medios comunitarios”². Organismos internacionales como la UNESCO, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Europa han optado por dicho término, a partir de la influencia de entidades como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), referente a nivel internacional que agrupa cerca de 4.000 miembros en más de 130 países. AMARC (2010) define a las emisoras comunitarias como:

Actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales.

Por su parte el Relator Especial sobre la Libertad de Expresión de la ONU en su Informe de 2010 se refiere a:

Corte IDH 2021 párr. 18 “característica fundamental [de la radio comunitaria] es la participación de la comunidad, 2 tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación [...] y debe su razón de ser a satisfacer las necesidades de

² Corte IDH 2021 párr. 18 “característica fundamental [de la radio comunitaria] es la participación de la comunidad, tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación

[...] y debe su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades”.

comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades”.

Servicio de radio y prensa escrita no estatal de interés público operado por organizaciones, asociaciones o instituciones civiles y cualquier forma de organización de los pueblos indígenas sin carácter lucrativo y con finalidades educativas, culturales, populares al servicio del desarrollo de los diferentes sectores que conforman una comunidad de carácter territorial, etnolingüístico u otra, con intereses, retos compartidos y preocupaciones comunes, para mejorar la calidad de vida de sus congéneres y así encontrar un estado de bienestar para todos sus integrantes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) indica que la radiodifusión comunitaria presenta características que las diferencian tanto de las radios comerciales como de otras radios no comerciales: “son de propiedad colectiva privada y cuentan con la participación de la comunidad en la propiedad, programación, administración y operación de las radios. Además, no tienen fines de lucro, sino una finalidad social relacionada con las necesidades e intereses de la comunidad”³.

Según lo expuesto los elementos que diferencian y definen a la comunicación comunitaria respecto de otras iniciativas de comunicación no lucrativas y no gubernamentales son:

- La diversidad respecto de finalidad, el grupo u organización que la promueve.
- Se orientan a la mejora de la comunidad a la que se destina.
- La comunidad es la propietaria, gestora y la voz del medio.

No estamos ante un modelo de medio de comunicación con unas características concretas, sino que se nos presentan los principios que lo sustentan. Existen por tanto múltiples configuraciones posibles de medios comunitarias, puede tratarse tanto de una radio rural, urbana o destinada a un

3 Corte IDH 2021 párr. 197.

grupo concreto (comunidad de interés). Es la participación de la ciudadanía la que determina la finalidad y la funcionalidad de la radio comunitaria (Mohammadiane y Muñoz 2015, p. 329) donde la comunicación se concibe como un proceso horizontal, distinto de la verticalidad de la difusión de información.

En América Latina se ha generalizado el uso del concepto “radiodifusión comunitaria”, sin embargo resulta llamativa la falta de uniformidad de su definición en la normativa de los distintos países. Países como Uruguay (Ley N° 18232, 2007), Argentina (Ley N°26522, 2009) y Ecuador (LOC, 2013) han tomado como referencia la definición de AMARC, mientras otros no llegan a definir de forma detallada o equiparan el concepto de radio comunitaria con el de medio de ámbito local o de alcance restringido a una comunidad territorial, sin considerar la finalidad social y colectiva de este tipo de medios de comunicación.

El movimiento de medios comunitarios

A partir del surgimiento en la década de 1940 de experiencias las radios mineras en Bolivia y las escuelas radiofónicas como Radio Sutatenza, se produce un importante desarrollo de medios de comunicación, en particular a través de la radiodifusión, que responden a las necesidades y reivindicaciones de amplios sectores sociales históricamente marginados del ejercicio de derechos políticos, económicos, sociales y culturales en América Latina. El desarrollo del movimiento de radios comunitarias en cada uno de los países dio lugar a la creación de organizaciones o redes que agrupaban a las radios existentes y promovían la expansión del movimiento, caben destacar en este sentido organizaciones nacionales como Educación Radiofónica de Bolivia (ERBOL), fundada en 1967; la Coordinadora Nacional de Radio del Perú (CNR), creada en 1978; y la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos del Ecuador (CORAPE) y la Asociación de Chile (ANARAP) fundada en 1990, entre otras.

También cabe destacar la existencia de organizaciones supranacionales a nivel América Latina y el Caribe como

la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) -fundada en 1972 por una veintena de radios de la iglesia católicas orientadas a la alfabetización, y que fue creciendo hasta alcanzar el centenar socios repartidos en 17 países - y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias -cuyo capítulo de América Latina y el Caribe (AMARC-ALC) se crea en 1990-. También existen organizaciones internacionales dedicadas a la comunicación, que se han articulado con los medios comunitarios. El grupo regional de la Asociación Mundial para la Comunicación SIGNIS, de inspiración católica, cuenta con una red de instituciones y profesionales con presencia en 14 países de América Latina y en el Caribe anglófono⁴. La Asociación de Comunicación Cristiana (WACC), que promueve la justicia social, cuenta con presencia en 8 países de la región⁵.

El movimiento de radios comunitarias desplegó a partir de los años noventa una estrategia a escala global orientada a la democratización de las comunicaciones que logró tener incidencia en los estándares internacionales en materia de libertad de expresión (Kejvalk, 2019). Durante el Seminario “Democratizar el espectro radioeléctrico” que en 1996 reunió en Pozo de Rosas, Venezuela, a representantes de redes nacionales e internacionales de radios comunitarias, así como otros agentes que promueven la comunicación comunitaria, se sentaron las bases de este movimiento.

La existencia de este movimiento latinoamericano resulta fundamental para promover el reconocimiento legal de los medios comunitarios e indígenas. La articulación de las experiencias nacionales permite tener interlocución y generar incidencia con los poderes públicos, siendo este aspecto clave para la existencia de marcos regulatorios y políticas públicas favorables para el sector. Los informes de país dan cuenta de la existencia de organizaciones y redes que aglutinan a los medios comunitarios, siendo habitual, en los países con mayor número de medios comunitarios, la existencia de varias organizaciones que responden a la diversidad del sector y a distintos liderazgos o modelos de gestión. Es frecuente que existan organizaciones especializadas se-

4 <https://signisalc.org>

5 <https://waccglobal.org>

gún la plataforma de difusión utilizada, unas aglutinan a emisoras de radio y otras a televisiones comunitarias. Cabe destacar la poca información disponible sobre organizaciones o redes que aglutinen a medios comunitarios en internet, lo que podría significar que existe menor asociatividad de estos nuevos proyectos. La especialización de las organizaciones también puede implicar la falta de diálogo entre proyectos que usan distintas plataformas de difusión.

El rol de las organizaciones supranacionales

A partir del importante informe “Un solo mundo, múltiples voces” de 1980 la UNESCO ha puesto especial atención en promover el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación. Una muestra de ello son distintas Declaraciones en las que se promueve el desarrollo de los medios comunitarios⁶, así como la elaboración de los “Indicadores de Desarrollo Mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social” que incluye los siguientes indicadores en relación con los medios comunitarios:

- el Estado no discrimina entre los medios públicos, privados y comunitarios al conceder acceso a la información
- el sistema regulador asegura un acceso equitativo al espectro de frecuencias para una gama pluralista de medios, incluyendo los comunitarios los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son abiertos y participativos.
- los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son vigilados por un órgano libre de interferencia o control político ni comercial por nin-

6 Declaración de Maputo en el Día Mundial para la Libertad de Prensa 2008 solicita a los Estados “crear un medio que promueva el desarrollo de los tres niveles de transmisión y, en particular, que mejore las condiciones para el desarrollo de los medios comunitarios y para la participación de las mujeres dentro del marco de los medios comunitarios”. En la Declaración de Cartago en el Día Mundial para la Libertad de Prensa 2012, se solicita a cada Estado que “promueva un panorama mediático diverso que reconozca las distintas contribuciones a la democracia por parte de los tres niveles de las emisoras –de servicio público, comunitarias y comerciales–”.

gún interés creado

En el seno de la Organización de Naciones Unidas se han realizado distintos pronunciamientos respecto de los medios comunitarios. Así por ejemplo la Recomendación n° 122 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Ginebra, 2010, documento A/HRC/14/23 y Anexo) recomienda a los Estados establecer el marco legal que reconozca y regule la comunicación comunitaria y que en la regulación de las frecuencias de los medios de comunicación social se establezca un balance equitativo entre los medios comunitarios, los comerciales y los públicos o estatales.

Las Relatorías para la libertad de expresión de Naciones Unidas, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, OSCE y CIDH han destacado el importante rol de los medios comunitarios para promover el pluralismo y la democracia. Así, en la Declaración de 2007 indicaban que “Los diferentes tipos de medios de comunicación – comerciales, de servicio público y comunitarios – deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”⁷.

En 2011 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la protección de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció, mediante su Observación general N° 34⁸, una serie de exigencias que se derivan del artículo 19 que reconoce el derecho a expresar libremente sus opiniones sin interferencias, e incluyen referencias a la promoción del pluralismo y los medios de comunicación comunitarios:

Los Estados partes no deben imponer regímenes de licencia y derechos onerosos a los medios de la radiodifusión y la televisión, incluidas las emisoras comunitarias y comerciales... En los regímenes de licencias para los medios de difusión con capacidad limitada, como los servicios audiovisuales por satélite o terrestres, hay que asignar en forma

7 <https://www.osce.org/files/f/documents/f/7/29826.pdf>

8 CCPR/C/GC/34 Comité Derechos Humanos 2011, Párrafo 39. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc

equitativa el acceso y las frecuencias entre las empresas de radio y televisión públicas, comerciales y de la comunidad.

La cuestión del necesario reconocimiento y la regulación de los medios comunitarios han tenido un importante reflejo en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En particular, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), desde su creación en 1997, ha prestado cada vez más atención a la situación de los medios comunitarios dando cuenta en sus informes de las denuncias recibidas al respecto, así como de los progresos y los desafíos que este sector enfrenta, formulando numerosas recomendaciones a los Estados de la OEA para adecuar sus marcos normativos a los principios del marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión.

A partir del Informe Anual de 2002⁹, la RELE comenzó a incluir un apartado específico dedicado a la situación de los medios comunitarios en cada uno de los países de la OEA. Lo mismo ocurre con los informes de país, tanto los relativos a la situación general de los DDHH o los específicos destinados a la situación de la libertad de expresión, se incluyen referencias y recomendaciones relativas a la situación de los medios comunitarios. Fruto del trabajo de la RELE, en el año 2009 la CIDH aprobó los “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente”¹⁰ y en 2014 los “Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva”¹¹. En estos documentos la CIDH recopila, sistematiza y desarrolla los estándares interamericanos de libertad de expresión en relación con los medios de comunicación incluyendo apartados y referencias específicas al tratamiento normativo respecto de los medios de comunicación comunitarios. En el informe “Libertad a Medias”, realizado por OBSERVACOM se profundiza respecto de los

⁹ CIDH (2003): Informe anual de la relatoría para la libertad de expresión 2002. OEA/Ser.L/V/II.117, 7 marzo de 2003.

¹⁰ CIDH (2009): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II 30, de diciembre de 2009.

¹¹ http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Transici%C3%B3n_a_TV_digital.pdf

estándares específicos que son de aplicación a los medios comunitarios e indígenas y se evalúa su cumplimiento por parte de los países de América Latina.

Finalmente, cabe mencionar la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que declara la vulneración de los derechos humanos de distintas comunidades indígenas que fueron objeto de discriminación y persecución por poner en marcha sus propios medios de comunicación¹².

12 https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf

2. SOSTENIBILIDAD NORMATIVA

RECONOCIMIENTO DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS

Etapas y tendencias en el reconocimiento de la radiodifusión comunitaria

Las experiencias de radiodifusión comunitaria son de larga trayectoria en América Latina, sin embargo, su reconocimiento legal ha llegado rezagado y de forma desigual en la Región. En la última década se ha producido un importante impulso del sector, especialmente en América del Sur, mientras en Centroamérica es donde menor avance se han producido. Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá son los únicos países que aún no han procedido a reconocer a estos servicios de comunicación.

En el proceso de reconocimiento de la radiodifusión comunitaria en América Latina podemos distinguir dos etapas, una primera década donde se inicia el reconocimiento normativo, de carácter marginal, y otra con mayores cambios legislativos donde los medios comunitarios cobran mayor protagonismo en el sector audiovisual.

Tabla 1: Evolución del reconocimiento de la radiodifusión comunitaria

Etapa 1ª	Colombia 1993	Chile 1994	Brasil 1998	Paraguay 1998	Ecuador 2002	Perú 2004	Bolivia 2004
Etapa 1ª	Uruguay 2007	Argentina 2009	Honduras 2012	México 2013	El Salvador 2016-2019		
Mejora modelo	Chile 2010	Bolivia 2011	Ecuador 2013	Colombia 2022			

Fuente: elaboración propia

Hasta bien entrada la década de los 90 no encontramos las primeras normas que reconocen la radiodifusión comunitaria; Colombia (Ley n.º 80, 1993), Brasil (Lei N°9612, 1998) y Paraguay (Ley N°642, 1995). En otros países como Chile no se produce un reconocimiento expreso de la radiodifusión comunitaria, pero se establece una normativa que permite el acceso a concesiones de mínima cobertura a radios promovidas por la sociedad civil (Ley N°19277, 1994). Ya en el nuevo siglo nos encontramos las normativas de Ecuador (Ley 89, 2002) Bolivia (Decreto N° 27489, 2004) y Perú (N° 28278, 2004).

Esta primera etapa se caracteriza por la concepción de las emisoras comunitarios únicamente como medios de ámbito local, con una presencia residual en el dial. En estas primeras normativas es habitual encontrarse restricciones y condiciones gravosas para funcionar, como la limitación de su cobertura o alcance, la duración de la concesión y sus fuentes de financiación. Además, la implementación de la normativa resultaba deficiente y se adjudicaban muy pocas concesiones, impidiendo el desarrollo del sector.

A este lento avance le sucede una segunda etapa donde se ha producido una importante transformación en la Región

respecto de la regulación de la radiodifusión comunitaria. El primer hito de esta etapa lo encontramos con la aprobación en 2007 de la Ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay (Ley N°18232, 2007). Entre las principales novedades que incorpora la normativa uruguaya destaca la eliminación de las restricciones de cobertura y acceso a publicidad, así como el establecimiento de una reserva de espectro radioeléctrico (un tercio en cada localidad). Posteriormente encontramos la reforma del sector audiovisual en Argentina (Ley N°26.522, 2009) que genera un importante impacto en la Región, tanto por las novedades que introduce como por el importante protagonismo de la sociedad civil en su proceso de elaboración y debate (Baranchuk, 2011). En ambas normativas se conciben los medios comunitarios como un verdadero Tercer Sector destinado a operar en condiciones equitativas respecto a los medios públicos y privados de carácter comercial. A esta tendencia hacia un trato equitativo de los medios comunitarios se suman también Bolivia (LGT, 2011) y Ecuador (LOC, 2013). Respecto a El Salvador no se establece una reserva expresa de espectro radioeléctrico (LT de 2016 y Decreto N.º.34 de 2019)

Esta tendencia regulatoria no alcanza a todos los países que han reformado su marco normativo. En Chile (Ley N°20433, 2010), Honduras (Resolución N°9, 2013) y México (LFTR, 2014) el esperado reconocimiento de la radiodifusión comunitaria se produce en condiciones más desfavorables para el sector.

En la actualidad, el único país de las 13 analizados que no reconoce a los medios comunitarios e indígenas es Guatemala. Esta situación se ve agravada por la utilización de la subasta económica como mecanismo para la asignación de concesiones para medios de comunicación¹³, así como por la persecución de la que son objeto las radios que carecen de autorización. Recientemente, la Corte IDH, en su sentencia de 6 de octubre de 2021 Caso pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango y otros, consideró que estas medidas eran discriminatorias y contrarias a la Convención Americana de DDHH, por lo que estableció que “El Estado, en un plazo razonable, adecuará la normativa interna con

13 Art. 62 Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94 – 96.

finde reconocer a las radios comunitarias como medios diferenciados de comunicación, particularmente las radios comunitarias indígenas; reglamentará su operación, estableciendo un procedimiento sencillo para la obtención de licencias, y reservará a las radios comunitarias indígenas parte del espectro radioelétrico”.

Formas de reconocimiento

Los instrumentos normativos utilizados para el reconocimiento y regulación de los medios comunitarios han sido muy variados, al respecto se han identificado las siguientes tendencias:

- En los casos de Brasil¹⁴, Chile¹⁵ y Uruguay¹⁶ nos encontramos con una ley específica destinada a la radio comunitaria con una regulación muy detallada.
- En el caso de Argentina¹⁷, Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Perú la regulación de los medios comunitarios se incluye, de forma más o menos específica, en las legislaciones sectoriales que regulan el audiovisual o las telecomunicaciones.
- En los casos de Colombia¹⁸, El Salvador¹⁹ y Paraguay²⁰ se parte de un breve reconocimiento en la legislación sectorial estableciendo la regulación mediante reglamentos aprobados por órganos gubernamentales.
- En el caso de Honduras el reconocimiento y regulación de las radios comunitarias se realiza a través de

14 Lei N°9.612, de 1998 Regulamento Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

15 Ley N°20.433/2010 de radiodifusión comunitaria y ciudadana y Ley 20.750/2014 de televisión digital.

16 Ley N°18.232/2007 Servicio de Radiodifusión Comunitaria y Decreto 585/2012 Televisión Digital.

17 La Ley N°26.522 realiza un reconocimiento expreso de los medios comunitarios, pero no diferenciado al incluirlos dentro de una categoría más amplia de “prestadores privados sin fines de lucro”

18 Ley N°1.341.

19 Decreto Legislativo N°142 y Decreto N°34 de 2019

20 Artículos 57 al 59 de la Ley N°642 de 1995 y Resolución N°1414/1998.

una resolución del órgano regulador (CONATEL)²¹.

- Las constituciones de Chile, Bolivia²², Ecuador²³ y México²⁴.

Medios comunitarios indígenas

Respecto a los medios de comunicación gestionados por pueblos indígenas u originarios nos encontramos con dos modelos respecto de su reconocimiento:

- Países en los que estos medios de comunicación son considerados dentro de los medios comunitarios, ya sea de forma implícita o de forma explícita como Ecuador²⁵ u Honduras²⁶.
- Países que se refieren a ellos de forma diferenciada de los medios comunitarios. Este es el caso de Argenti-

21 Resolución 09/2013 CONATEL

22 El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades. Ver Artículo 107 Constitución 2009 República de Bolivia.

23 Artículo 16. "Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: [...] 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. Artículo 17. El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: 1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelará que en su utilización prevalezca el interés colectivo. Artículo 384. La comunicación como un servicio público se prestará a través de medios públicos, privados y comunitarios. El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana. El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. 2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada".

24 Transitorio 3º "Establecer los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión, a efecto de que únicamente existan concesiones, asegurando una diversidad de medios que permita distinguir las concesiones de uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias e indígenas".

25 Artículo 85 Ley Orgánica de Comunicación.

26 Artículo 3 Resolución NR 009/2013 CONATEL.

na²⁷, Bolivia²⁸, México²⁹ y más recientemente Colombia, cuyas políticas públicas han ido alternando distintos enfoques para dar un tratamiento diferenciado.

ACCESO A FRECUENCIAS Y CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO

La mayor parte de países mantienen en su normativa restricciones respecto de la cobertura, las formas de financiación o relegan a las emisoras comunitarias en el reparto de frecuencias. En Paraguay la ley limita la potencia de emisión (de entre 50 y 300w), prohíbe la publicidad en cualquiera de sus formas y limita la duración de las concesiones a sólo 5 años (Ley N°4179, 2011). Mientras Brasil (Lei N°9612, 1998) y Chile (Ley N°20.433, 2010) presentan limitaciones respecto de la potencia de emisión (25w), el financiamiento, que se limita a comercios locales, y la imposibilidad de transmisión en cadena. Honduras (Resolución N°9, 2013) y Perú (Ley N°28278, 2004) no establecen una limitación de potencia, pero se refieren a los medios comunitarios como medios destinados a comunidades geográficas de ámbito local. En México (Decreto LFTR, 2014) solo está permitida la publicidad de entes públicos. En Colombia las restricciones de cobertura han sido recientemente eliminadas de la normativa (Resolución N°2614 de 2022), pero aún se mantienen en los Planes de frecuencias.

En las normativas de Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Uruguay no encontramos este tipo de limitaciones,

27 El otorgamiento de autorizaciones se realiza a demanda y de manera directa. Una (1) frecuencia de AM, una (1) frecuencia de FM y una (1) frecuencia de televisión para los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado. Ver artículos 37 y 89 Ley Servicios de Comunicación Audiovisual.

28 Artículo 10, Ley de Telecomunicaciones. Hasta el 17% al sector social comunitario y otro 17% al sector de los pueblos indígena originarios campesinos, y comunidades interculturales y afrobolivianas.

29 Dentro del sector de “concesión de uso social”, pero diferenciado de las emisoras comunitarias. Ver artículo 7 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

la regulación de las condiciones de funcionamiento de las emisoras comunitarias es similar a las que se aplican a las emisoras comerciales.

APLICACIÓN DE LA NORMATIVA

Obstáculos en el acceso a frecuencias

El análisis de los entornos regulatorios para la sostenibilidad de los medios comunitarios no debe limitarse a la revisión del contenido de la normativa y su compatibilidad con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, se requiere además considerar como han sido aplicadas las políticas públicas destinadas a los medios comunitarios. En los informes de país encontramos distintos problemas respecto a la puesta en práctica de lo dispuesto en los marcos normativos que obedecen a diferentes causas.

El retraso en el tiempo de la implementación las medidas previstas en la normativa ha estado presente, con mayor o menor medida, en todos los países. En ocasiones la espera se encontraba justificada por las complejidad o magnitud de la reforma legal realizada, que implicó en países como Argentina o Bolivia la creación de una nueva autoridad reguladora y una actualización de los procedimientos de otorgamiento para adaptarlos a la nueva legislación. Mientras en otros casos la institucionalidad ha sido poco efectiva o incluso ha optado deliberadamente por relegar el desarrollo del sector comunitario respecto de otros, como parece haber ocurrido en Honduras. También han existido políticas públicas mal diseñadas que han repercutido negativamente en su aplicación, un ejemplo de esto es la complejidad de la reserva de espectro radioeléctrico realizada en Chile mediante el despejar de una franja específica de la banda de FM y destinarla a medios comunitarios, un proceso que se prolongó durante varios años y que obligó a reubicar a cientos de emisoras.

La alternancia en los Gobiernos de algunos países también ha tenido consecuencias en la implementación de las políticas dirigidas a los medios comunitarios. Los Gobiernos

que impulsaron las reformas normativas que conllevaron el reconocimiento de los medios comunitarios, que mayoritariamente han sido de tendencia de izquierda, han mostrado un mayor interés en el desarrollo del sector. Mientras que los Gobiernos posteriores, especialmente cuando eran de tendencia contraria, han mostrado menor interés por el desarrollo del sector. En El Salvador las organizaciones de medios comunitarios indicaron que tras el cambio de Gobierno la autoridad reguladora no responde a sus peticiones de reunión. En Argentina y Ecuador se modificaron las políticas públicas impulsadas por anteriores Gobiernos y se incumplieron las previsiones respecto a la reserva de frecuencias no se ha traducido en una convocatoria de numerosos concursos para otorgar concesiones.

En Bolivia, durante el Gobierno de Jeanine Áñez, se suprimieron los concursos para otorgar licencias a medios comunitarios.

Con frecuencia el procedimiento para solicitar frecuencias contiene exigencias excesivas de documentación o resulta complejo para comunidades que no cuentan con experiencia en este tipo de trámites. Por ejemplo, la obligación de presentar la documentación del expediente de forma física, sin posibilidad de entrega digital, un requisito que resulta gravoso para las comunidades rurales o indígenas que deben desplazarse a la ciudad donde exista una sede del organismo para realizar los trámites. En otros casos, el mero hecho de participar en el concurso supone un gasto considerable, al ser necesario contratar a un técnico o ingeniero que vise el proyecto técnico, incluso en El Salvador se exige constituir un depósito de tres mil dólares para inscribirse en el procedimiento de concurso.

A esto se añade que el plazo de presentación a los concursos resulta excesivamente corto en relación con la complejidad de la documentación a entregar. Una consecuencia de este tipo de obstáculos es el incremento de los concursos que son declarados desiertos, en Bolivia y Chile alrededor del 50% de los concursos quedan sin adjudicar al no existir solicitantes que cumplan los requisitos exigidos. Estas cifras aumentan cuando los solicitantes son comunidades

indígenas, en el concurso de 2020 de Colombia se ofertaron más de un centenar de concesiones destinadas a radios de carácter étnico, de las que solo se adjudicaron 14.

Cuando la licencia o concesión se adjudica por concurso, la mayor parte de autoridades de regulación disponen de un amplio margen de discrecionalidad para decidir en qué momento se convoca el correspondiente concurso, así como el número de localidades donde se habilitan frecuencias. En Chile, El Salvador y Uruguay, entre otros, se ha previsto que cualquier interesado pueda instar la convocatoria del concurso, sin embargo, no siempre esto ocurre, porque la autoridad debe pronunciarse respecto de la disponibilidad del espectro radioeléctrico. Una buena práctica consiste en la realización periódica de concursos, en Chile la legislación obliga a realizar anualmente tres llamados a concurso de radiodifusión y dos de televisión.

Una vez iniciado el concurso, se hacen públicos el pliego o bases de condiciones y la forma en la que se realizará la valoración de las solicitudes, que en ocasiones deja excesivo margen de discrecionalidad al órgano que realiza la selección, si bien varios países han incorporado mecanismos de transparencia y establecidos criterios precisos para prevenir decisiones arbitrarias. En el concurso analizado de Colombia (convocatoria n.º 1 de 2020) se establecen unos criterios de puntuación específicos y su forma de valoración. En Chile se han optado por valorar de forma objetiva el proyecto técnico, utilizando el sorteo en caso de empate, pero el problema de este mecanismo es que no se tiene en consideración que proyecto responde mejor a las necesidades de comunicación de la comunidad donde se prestará el servicio.

En Honduras y Paraguay no se realizan convocatorias a concurso, por lo que se pueden presentar solicitudes en cualquier momento. En los informes de estos países se indica que no hay un tiempo límite para pronunciarse respecto de la solicitud, por lo que algunos trámites se prolongan durante años, mientras otros se resuelven con mayor rapidez, lo que puede ser un indicador de favoritismo hacia determinados solicitantes.

Los países analizados han abordado de formas diferentes el tratamiento de las emisoras que venían funcionando sin autorización, por lo que el reconocimiento de los medios comunitarios no se ha traducido necesariamente en una regulación de las emisoras

existentes. En Paraguay CONATEL deniega las solicitudes si descubre que el solicitante se encuentra emitiendo sin autorización. En la normativa de Uruguay³⁰ y Argentina³¹ se incluyó un derecho de estas emisoras en acceder a autorización y se han desarrollado procedimientos para otorgar concesiones de uso de frecuencias.

Respecto a la televisión comunitaria, resulta llamativo el reducido número de concursos convocados. El proceso de migración de la tecnología analógica a digital no ha sido completado en la mayor parte de países y no ha tenido los efectos esperados respecto a la entrada de nuevos agentes.

Otorgamiento de frecuencias a medios comunitarios

En la siguiente tabla se indica el número de concesiones o licencias que han sido otorgadas al tercer sector de la comunicación en 10 países de los que se dispone de información actualizada.

30 Artículo 20 Ley N°18.232 de Servicios de Radiodifusión Comunitaria.

31 Artículo 162 Ley Servicios de Comunicación Audiovisual.

Tabla: Otorgamientos a medios sin ánimo de lucro o comunitarios

País	Millones de habitantes	No medios comunitarios, indígenas o sin fines de lucro		
		FM	AM	TV
Argentina	45,2	207 comunitarias 85 indígenas	2	10
Brasil	213,3	4.746		130
Chile	19,1	454		5
Colombia	50,8	756 comunitarias 29 étnicas		508
Honduras	9,9	25		
Ecuador	17,6	135	9	8
México	128,9	260 social 132 comunitario 32 indígena		30 social 3 comunitario
Paraguay	7,1	237		
Perú	33	63		26
Uruguay	3,4	74 comunitarias 97 en frecuencias compartidas		2

Respecto a las cifras expuestas hay que considerar que existen distintas variables que hacen que estas no sean comparables de forma aritmética. Además de las diferencias de población hay que tener en cuenta los distintos modelos de regulación utilizados en los respectivos países. En Brasil y Chile las emisoras tienen un alcance muy reducido y dan servicio a comunidades reducidas, mientras en otros países los medios comunitarios tienen un alcance mayor, por lo que una misma emisora cubre varias localidades.

Otra variable a considerar es que hay países donde, dentro del apartado correspondiente a la radiodifusión comunitaria, se incluye un número indeterminado de medios sin fines de lucro que no se corresponden con las características de la comunicación comunitaria, como pueden ser radios religiosas con fines proselitistas u otros proyectos que no están abiertos a la comunidad, aspecto que se ha puesto de manifiesto en los informes de Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y

Perú. Por el contrario, en México se diferencia entre distintos medios sin fines de lucro.

Si bien, estas cifras no permiten establecer un ranking de los países que presentan entornos regulatorios más sostenibles para los medios comunitarios si que contribuyen a identificar los países donde las comunidades encuentran mayores dificultades para acceder al uso de frecuencias. Honduras y Perú muestran un número mucho menor del que presentan países con una población muy inferior. Respecto de México, el número de medios comunitarios e indígenas es muy reducido en comparación con el número de habitantes y el alto porcentaje de población indígena, si bien esto se debe en gran medida al reconocimiento tardío de estos medios, que no se produce hasta 2014, por lo que sería esperable que en los próximos años sea uno de los países donde más se incrementa la cifra de medios comunitarios e indígenas.

Respecto a los países que mostraban mejoras prácticas en el marco regulatorio, Argentina y Ecuador muestran unos resultados en el acceso a frecuencias bastante modestos, especialmente si consideramos que ambos países han establecido reservas de espectro para los medios comunitarios. En ambos países se han producido modificaciones en la legislación, impulsadas tras cambios de Gobierno, así como una aplicación deficiente de medidas relativas a los medios comunitarios como la reserva de frecuencias. Uruguay, un país con mucha menor población, ha adjudicado un número similar de concesiones de radiodifusión sonora, lo que muestra una mayor efectividad de sus políticas públicas respecto del acceso a frecuencias.

La tabla muestra un número muy reducido de televisiones comunitarias. La creación de estos medios presenta mayores dificultades y complejidades, para su puesta en marcha se requieren mayor capacidad económica y apoyo estatal, en particular si consideramos que se ha producido un importante cambio tecnológico de transición de la televisión analógica a la digital, proceso que no ha sido completado en los países analizados. Respecto de las cifras hay que considerar que, en Colombia la mayor parte de las televisiones consideradas como comunitarias se refieren a canales de

cable locales sin fines de lucro que no presentan los rasgos característicos de los medios comunitarios, en cuanto a la propiedad y gestión colectiva del medio de comunicación.

Marco institucional

Durante las últimas décadas, siguiendo la senda de los países de Norteamérica y Europa, se ha producido en toda América Latina una evolución respecto de las instituciones públicas que regulan o supervisan el sector de los medios de comunicación y las telecomunicaciones. Esta transformación se caracterizó por la tendencia hacia la creación de organismos especializados con cierto grado de autonomía respecto del órgano de gobierno, lo que ha contribuido a mejorar las garantías frente a los riesgos de interferencia partidista o empresarias, así como la transparencia en su actuación. También se han producido mejoras respecto de la claridad, a nivel legal, de las atribuciones y responsabilidades de los órganos reguladores.

No existe un modelo único, y los países han optado por distintos enfoques. A continuación, se destacan algunos aspectos que resultan relevantes desde la perspectiva de los IDM y para el fomento de los medios comunitarios.

Respecto de los ámbitos sectoriales que dependen del órgano regulador, podemos diferenciar dos tendencias en los países analizados. Argentina (ENACOM), Brasil (ANATEL), Bolivia (ATT), Colombia (CRC), Guatemala, Honduras (CONATEL), México (IFETEL), Paraguay (CONATEL) han optado por la convergencia entre el sector de los medios de comunicación con las telecomunicaciones. Mientras que, Ecuador y Uruguay (pendiente de constitución), así como Chile en el caso de la Televisión (CNTV), han optado por la creación de órganos específicamente dedicados a los servicios de comunicación audiovisual, apostando por configuraciones de mayor complejidad y especialización. Ambos enfoques tienen pros y contras.

La existencia de un único organismo que concentra distintas funciones, como administrar el espectro y adjudicar licencias, puede facilitar una aplicación más eficiente, y

con menos costes, de las políticas públicas, así como la solución de problemas al existir un único interlocutor. También hay que considerar el riesgo de que la convergencia signifique que, ante la gran cantidad de tareas a realizar, se preste menor atención, o no se cuente con funcionarios adecuados, respecto de la promoción del pluralismo de los medios de comunicación o a los medios comunitarios.

En este sentido, los órganos especializados en el ámbito audiovisual están en una potencial mejor posición para profundizar y desarrollar medidas de fomento del pluralismo y de promoción de los medios comunitarios, al disponer de mayores recursos e información para estas funciones. Dentro de la estructura de órganos convergentes, como la Comisión de Regulación de la Comunicaciones (CRC) de Colombia y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de México cuenta con una unidad específicamente dedicada a los medios de comunicación³², contempla una división en dos secciones del órgano colegiado, contribuyendo a la especialización.

Órganos especializados como el CNTV en Chile, y órganos convergentes como el CRC de Colombia³³, como el IFT de México³⁴ cuentan con un centro o departamento de estudios que ha realizado informes respecto al sector de la radiodifusión, incluyendo investigación sobre la situación del sector de medios comunitarios.

Por lo general, en los países analizados las autoridades de aplicación de la normativa no se configuran como órganos plenamente independientes, tal y como recomiendan distintos organismos internacionales.

México cuenta con una autoridad independiente de rango constitucional, el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Uruguay a previsto en su ley de 2014 un Consejo

Audiovisual con un alto grado de independencia, pero has-

32 <https://www.ift.org.mx/conocenos/estructura/organigrama>

33 <https://www.crc.com.gov.co/es/biblioteca-virtual>

34 <https://centrodeestudios.ift.org.mx/>

ta la fecha aún no ha sido constituido. Se han identificado autoridades regulatorias, ENACOM en Argentina, ANATEL en Brasil, CONATEL y CRC en Ecuador, que presentan un cierto grado de autonomía técnica pero sus integrantes son designados (y pueden ser removidos) directamente por el Poder Ejecutivo. En Bolivia, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT) presenta características similares, pero en este caso llama la atención que la valoración de los solicitantes de frecuencias es realizada por una autoridad que depende del órgano de Gobierno. En Chile, la autoridad de regulación en el ámbito de la televisión es el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), que presenta un alto grado de autonomía, mientras que en el ámbito de la radiodifusión las competencias corresponden a la Subsecretaria de Telecomunicaciones, órgano que depende jerárquicamente de un Ministerio de Gobierno.

Encontramos también algunas experiencias donde los procedimientos de adjudicación de concesiones y licencias incluyen instancias o ámbitos para la participación ciudadana. En Uruguay es preceptiva la opinión de una Comisión Honoraria Asesora³⁵ integrada por representantes de la academia, periodistas y medios comunitarios, entre otros. México cuenta con un Consejo Consultivo en el Instituto Federal de Telecomunicaciones integrado por especialistas³⁶, y en Chile el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) “deberá formar comités asesores que escucharán, mediante audiencias públicas, a las organizaciones sociales que así lo requieran para la elaboración del correspondiente informe” de adjudicación³⁷.

Persecución de los medios comunitarios

En los países, como Guatemala, en los que no existe un reco-

35 Artículo 79 Ley N°19.307 “La Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual sustituye al Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, creado por la Ley N°18.232, de 22 de diciembre de 2007, y a la Comisión Honoraria Asesora Independiente, creada por el Decreto N°374/008, de 4 de agosto de 2008”.

36 Artículo 15 y 34 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

37 Artículo 12 Ley del Consejo Nacional de Televisión.

nocimiento legal de la radiodifusión comunitaria, quienes promueven estos medios se arriesgan a sanciones económicas, e incluso penales por operar sin autorización. Esta situación no ha sido impedimento el surgimiento de emisoras, pero si ha provocado que el sector sea estigmatizado y se hayan producido numerosos cierres e incautación de equipos, así como la detención de comunicadores/as. En Guatemala, se da la circunstancia que su normativa no ha tipificado penalmente la radiodifusión sin autorización, sin embargo, los persecutores acuden a la aplicación por analogía de otros delitos, como el “hurto” y “hurto de fluidos”, previstos en los artículos 246 y 249 del Código Penal.

La Corte IDH, en su reciente sentencia por el caso pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango y otros, ha considerado esta situación contraria a la CADH estableciendo que “el Estado se abstendrá de enjuiciar criminalmente a los individuos que operan emisoras de radio comunitarias indígenas, allanar dichas radios y aprehender sus equipos de transmisión, hasta que haya efectivamente asegurado mecanismos legales para el acceso de las comunidades indígenas de Guatemala al espectro radioeléctrico”.

La persecución penal de emisoras que carecen de la respectiva autorización también se presenta en países que han reconocido en su legislación a los medios comunitarios. Las deficiencias en las políticas de comunicación han propiciado que muchos medios comunitarios no hayan podido obtener autorizaciones para utilizar el espectro radioeléctrico, por lo que operan sin autorización exponiéndose a cierres y sanciones. Países como Brasil³⁸, Chile³⁹, Colombia⁴⁰, Honduras⁴¹ y Perú⁴², incluyen en su legislación penas privativas de libertad para estos casos. En la normativa de radiodi-

38 Artículo 183 Ley de Telecomunicaciones.

39 Artículo 36B de la Ley General de Telecomunicaciones.

40 Artículo 257 Código Penal.

41 Artículo 43 Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones, Artículo 251 de su Reglamento y Artículo 248-A del Código Penal.

42 Artículo 186 del Código Penal.

fusión de Ecuador⁴³, Paraguay⁴⁴ y México⁴⁵ no se recogen este tipo de sanciones, pero se deja abierta la posibilidad de aplicarlas si lo disponen otras normativas, generando de esta forma un régimen sancionador vago e impreciso.

La situación descrita resulta contraria a los estándares establecidos por el sistema interamericano de DDHH. Las sanciones, para resultar legítimas a la luz de la Convención Americana, deben respetar el “test tripartito” que se deriva del artículo 13.2: haber sido definidas en forma precisa y clara a través de una ley formal; estar orientadas al logro de objetivos imperiosos; y ser necesarias y proporcionadas en una sociedad democrática. Para la CIDH “las sanciones por el uso irregular de una licencia de radio o televisión pueden comprometer gravemente derechos fundamentales de las personas involucradas y generar un efecto inhibitorio o de silenciamiento del debate democrático” por lo que debe excluirse el uso de las respuestas de tipo penal⁴⁶.

43 Artículo 87 Reglamento General a Ley Orgánica de Comunicación y Artículo 188 del Código Orgánico Integral Penal.

44 Artículo 68 Resolución N°898/2002 CONATEL

45 Artículo 304 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y Artículos 149 y 150 Ley General de Bienes Nacionales

46 CIDH (2010): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, párr. 134 ss.

3. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

BARRERAS PARA LA OBTENCIÓN DE RECURSOS POR PUBLICIDAD

En el relevamiento realizado se han identificado restricciones respecto de las fuentes de financiación de los medios comunitarios, principalmente relativas a la difusión de publicidad y comunicación comercial, desde la prohibición total a limitaciones parciales de mayor o menor intensidad:

- Prohibición absoluta de emisión de publicidad en el caso de Paraguay⁴⁷.
- Prohibición parcial en los casos de Brasil⁴⁸ y Chile⁴⁹ que sólo permiten realizar patrocinio o menciones de comercios locales, mientras en México⁵⁰ sólo se permite la emisión de publicidad originada en organismos

47 Artículo 58 Ley No642/1995.

48 Artículo 18 Ley N°9.612: As prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida.

49 Artículo 13 Ley N°20.433: Las organizaciones concesionarias de Servicios podrán difundir menciones comerciales o de servicios que se encuentren en su zona de servicio, para financiar las necesidades propias de la radiodifusión, pudiendo además celebrar convenios de difusión cultural, comunitaria, deportiva o de interés público en general

50 Artículos 89 y 237 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Recientemente la Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad de esta limitación.

estatales.

- Posibilidad de emitir publicidad, pero con limitaciones. En Colombia no se permite la transmisión de publicidad política⁵¹, en Honduras únicamente se permite la 51 relacionada con instituciones y empresas que se ofrezcan en la zona de cobertura⁵²

En los países donde está permitida la difusión de publicidad su captación es débil y representa un porcentaje pequeño de la financiación. Esto puede explicarse por distintos motivos, algunos medios comunitarios prefieren otras fuentes financieras que no alteran el tipo de contenidos de la programación, además de la falta de experiencia y conocimiento de los gestores de medios comunitarios respecto de la publicidad y el mercadeo.

Publicidad pública

Los ingresos por publicidad oficial tampoco representan un peso significativo en la financiación de los medios comunitarios. En los informes se identifican la existencia de obstáculos para la obtención de estos recursos, que suelen adjudicarse mediante procedimientos poco transparentes y orientados a los medios masivos. tanto en Argentina como en Uruguay, los medios comunitarios han promovido mejoras en el sistema de distribución de la publicidad oficial.

Las legislaciones de México⁵³ y Colombia establecen obligaciones a los poderes públicos para destinar publicidad a medios comunitarios. En el primero, el 1% de la venta de publicidad de los entes públicos federales deberá ser destinado a “concesionarios de uso social”, mientras que en el segundo, se ha previsto que los organismos y entidades públicas incluyan a las emisoras comunitarias como plataformas locales para la difusión de campañas públicas⁵⁴. A pesar de estas medidas, los ingresos por publicidad oficial son muy escasos.

51 Artículo 27 Resolución 415/2010.

52 Artículo 14 Resolución NR 009/2013 CONATEL.

53 Artículo 89 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

54 Artículo 59 Ley N°1450

Acciones afirmativas

Argentina y Ecuador han previsto en su legislación expresas medidas de fomento para medios comunitarios. Ecuador establece un Fondo Permanente de Fomento, acceso a créditos preferentes, rebajas en distintas tarifas, así como la exención de impuestos para la importación de equipos, además de vías de acceso a fondos públicos para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios⁵⁵. En Argentina la legislación establece que una parte de los gravámenes impuestos a todos los servicios audiovisuales se destine a la creación de un fondo concursable al que tienen acceso las emisoras comunitarias⁵⁶. En el caso de Uruguay se ha establecido el derecho a la sustentabilidad económica⁵⁷, pero no se incluye explícitamente un deber de los poderes públicos de contribuir con recursos a los medios comunitarios.

En otros países, si bien no se encuentran referencias expresas en la ley, los Gobiernos han desarrollado políticas públicas que incluyen el otorgamiento de recurso a medios comunitarios. En Colombia se han desarrollado numerosas medidas de impulso de las emisoras comunitarias, desde planes de formación, apoyo en la postulación de proyectos o más recientemente el programa Radios Comunitarias para la Paz y la Convivencia⁵⁸. Además, desde 2008⁵⁹, cuenta con un Comité Consultivo de Radio Comunitaria⁶⁰ que parti-

55 Artículos 86 de la Ley Orgánica de Comunicación.

56 El diez por ciento (10%) para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización. Ver artículo 96 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

57 Artículo 10 Ley N°18.232.

58 <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Gobierno-y-Uni%C3%B3n-Europea-presentan-programa-Radios-Comunitarias-para-la-Paz-y-la-Convivencia.aspx>

59 Documento Conpes 3506 del 4 de febrero de 2008 “por medio del cual se fijaron los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora” y Documento Conpes 3506 del 4 de febrero de 2008 “por medio del cual se fijaron los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora”.

60 CONPES 3506 de 4 de febrero de 2008.

cipa en la formulación e implantación de la política pública destinada al sector⁶¹. En Chile existen distintos fondos en los que se han previsto recursos para medios comunitarios, pero los mecanismos de adjudicación presentan deficiencias que dificultan acceder a ellos.

Respecto a las tasas y gravámenes por la licencia o por uso del espectro, varios países han previsto exenciones o tasas especiales atendiendo al carácter no lucrativo de los servicios. Encontramos distintas fórmulas que van desde exenciones generales en El Salvador⁶², exenciones sujetas al cumplimiento de condiciones en Chile⁶³, tasas simbólicas en Brasil⁶⁴, proporcionales a la facturación en Argentina o la aplicación de un porcentaje más reducido en Bolivia⁶⁵ y Perú⁶⁶.

Dificultades respecto al pago por derechos de autor

En el análisis de los informes de país, se ha identificado dificultades económicas por parte de los medios comunitarios para hacer frente al pago de las tarifas de las entidades de gestión de derechos de autor y propiedad intelectual. La precariedad económica en la que se desarrollan gran parte de los medios comunitarios los deja expuestos ante el riesgo de endeudamiento y conflictividad judicial con las entidades de gestión de derechos de autor que reclamen

61 Resolución N°53 del 16 de enero de 2015 "Por la cual se reestructura y reglamenta el Comité Consultivo de Radio Comunitaria, se ajusta a la nueva estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones".

62 Artículo 129 de la Ley de Telecomunicaciones.

63 Los titulares de las concesiones que no estén habilitadas para emitir menciones comerciales conforme al artículo 13, quedarán exceptuados del pago de derechos por utilización del espectro radioeléctrico de una concesión.

Ver Artículo 14 Ley N°20.433.

64 Artículo 24 Ley N°9.612.

65 Artículo 63 y 64 de la Ley General de Telecomunicaciones.

66 Artículo 113 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión.

los pagos.

Las políticas públicas de los países analizados presentan deficiencias en este sentido al no haberse previsto un trato diferenciado respecto de las obligaciones que se derivan de los derechos de autor y otros derechos conexos, ya sea excluyendo esta obligación en determinados casos o estableciendo reducciones en las tarifas. Esta situación es especialmente problemática en países como Brasil y Chile, donde se prohíbe a los medios comunitarios recibir ingresos por publicidad, por lo que disponen de muchos menos recursos para hacer frente a estas obligaciones económicas. En Colombia, donde la tarifa por derechos de autor supera a la que se paga por los derechos de uso de las frecuencias, la pandemia por COVID-19 afectó gravemente a la situación económica de los medios de comunicación, al reducirse los ingresos por publicidad, por lo que se aprobó una Ley que estableció un Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones destinado a cubrir las deudas contraídas por los operadores de interés público y comunitarios. Sin embargo, hasta la fecha esta medida no ha sido aplicada.

Conclusiones

En las últimas décadas se ha producido un gran avance en América Latina respecto del reconocimiento y la sostenibilidad de los medios comunitarios. En la mayor parte de los países de la región los medios comunitarios han pasado de ser perseguidos por el uso de frecuencias sin autorización, ante la imposibilidad de acceder a estas legalmente, a contar con marcos regulatorios que reconocen su existencia e incluso contemplan, en algunos casos, reservas de espectro radioeléctrico para garantizar su existencia.

Sin embargo, esta mejora no ha significado la superación de la situación de postergación y discriminación hacia los medios comunitarios, ya que persisten obstáculos que dificultan el desarrollo y la sostenibilidad de los medios comunitarios. En algunos países esto se produce a causa de marcos normativos restrictivos, que condenan al sector a una situación de marginalidad e irrelevancia. Pero tam-

bién ocurre que los países con marcos regulatorios más positivos para el sector presentan deficiencias en la aplicación de lo previsto en la normativa, generando nuevas barreras para la creación y desarrollo de estos medios de comunicación. Una muestra de ello es el escaso espectro radioeléctrico destinado a los medios comunitarios y las dificultades que encuentran los solicitantes respecto de los procedimientos de otorgamiento de concesiones.

El tardío reconocimiento de los medios comunitarios ha implicado una mayor dificultad respecto de la reserva de frecuencias para este sector, lo que se ha manifestado especialmente en las zonas urbanas, donde las radios comunitarias encuentran mayores barreras para acceder a frecuencias en la banda FM. En el ámbito de la televisión la transición de la tecnología analógica a digital ha permitido un mejor aprovechamiento de las frecuencias disponibles, sin embargo, esto apenas ha repercutido en las televisiones comunitarias. El número de televisiones comunitarias es muy reducido y una parte de ellas aún utiliza difusión en analógico o sistemas de televisión por cable.

Las políticas públicas se han focalizado principalmente en eliminar o disminuir los obstáculos que enfrentan los medios comunitarios para acceder a frecuencias, quedando en un segundo plano las acciones afirmativas de promoción activa y fomento del sector. Son muy pocos los países que han previsto políticas específicas para garantizar la sostenibilidad económica de los medios comunitarios. En los países donde se han previstos subsidios y ayudas, estas han tenido un alcance limitado al cubrir únicamente algunos de los aspectos para la puesta en marcha y desarrollo de los medios comunitarios o por presentar dificultades de acceso para una parte del sector.

Las dificultades de acceso a frecuencias y a ayudas públicas han afectado especialmente a los medios indígenas. El diseño de las políticas públicas ha demostrado ser inadecuado para este tipo de medios.

**RECOMENDACIONES
PARA PROMOVER
LA SOSTENIBILIDAD
DE LOS MEDIOS DE
COMUNICACIÓN
COMUNITARIOS E
INDÍGENAS**

INTRODUCCIÓN

En presente documento contiene una serie de recomendaciones orientadas a la sostenibilidad de los medios comunitarios e indígenas. Para su elaboración se han considerado elementos de evaluación incluidos en los indicadores de desarrollo mediático (UNESCO, 2008), relativos a la independencia del sistema regulador (indicadores nº1.6, 2.4 Y 2.8), La diversidad de los medios de comunicación (indicador no2.3), La publicidad institucional (indicador no2.10) Y la promoción de los medios comunitarios (indicador no2.5), Las propuestas realizadas son el resultado de la revisión de los informes realizado por un grupo de investigadores/as, en los que se analizan el entorno regulatorio y las políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios e indígenas en 13 países de América Latina ¹. Al igual que los citados informes, las recomendaciones se estructuran en tres ejes que sintetizan distintas dimensiones de la sostenibilidad de los proyectos de comunicación analizados: organizativa, normativa y financiera.

Las recomendaciones se dirigen principalmente a los Estados (autoridades reguladoras, parlamentos, entre otros) y pretenden contribuir a la mejora de las políticas públicas y los marcos normativos en los países de América Latina, si bien también son de utilidad para organizaciones que promueven medios comunitarios e indígenas.

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

1. SOSTENIBILIDAD ORGANIZATIVA

Promover el conocimiento del sector de los medios comunitarios e indígenas

La realización de estudios e investigaciones destinadas a conocer los medios comunitarios a nivel nacional contribuye al desarrollo del sector, al aportar información relevante tanto para las organizaciones que promueven este tipo de comunicación como para el diseño de políticas públicas por parte de las autoridades.

Argentina, bolivia, brasil, chile, colombia, ecuador, el salvador, guatemala, honduras, méxico,paraguay, Perú y uruguay.

En este sentido, se recomienda a los estados fomentar este tipo de estudios, incluyendo esta temática en convocatorias de proyectos de investigación o a través de la elaboración de informes por parte de los centros de estudio con los que cuenten los organismos reguladores.

A su vez, resulta conveniente que las redes u organizaciones representativas de los medios comunitarios establezcan alianzas con académicos/as y grupos de investigación Universitarios, favoreciendo de esta forma la generación de conocimiento y las actividades de capacitación².

² Un buen ejemplo es la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular en Argentina. Ver <https://riccap.com.ar/>

Fortalecimiento de las asociaciones nacionales

Las organizaciones que aglutinan y promueven los medios comunitarios e indígenas son agentes claves para la sostenibilidad de este sector y para la incidencia en las políticas públicas. El fomento de estos espacios de coordinación y acción colectiva por parte de los poderes públicos contribuye a la mejora del diseño y ejecución de las políticas públicas por lo que se recomienda a los estados mantener interlocución con estas organizaciones y apoyar con recursos el desarrollo de sus actividades: encuentros, Capacitación a sus emisoras asociadas, producciones colaborativas, elaboración de investigación, entre otras. En los países donde existen varias organizaciones representativas, resulta relevante la existencia de espacios de diálogo que faciliten una acción coordinada de incidencia ante Los poderes públicos. En varios de los países de la región se han articulado coaliciones de organizaciones para visibilizar demandas e impulsar reformas legales.

Asociatividad internacional

La existencia de expresiones organizadas a nivel internacional del movimiento de medios comunitarios e indígenas es otro de los aspectos que contribuye positivamente al Desarrollo del sector al posibilitar la coordinación y acción colectiva más allá de las fronteras nacionales, logrando incidencia en organismos internacionales como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Para que estas organizaciones puedan realizar su labor y no se debiliten se requiere que, tanto los organismos internacionales como las agencias de cooperación, contribuyan con el mantenimiento de estas organizaciones.

Colaboración con diversos organismos públicos

La interlocución de las organizaciones de medios comunitarios e indígenas con los poderes públicos debe ir más allá de las autoridades que establecen y ejecutan las

Políticas de comunicación y ampliarse a otros ámbitos en

los que los medios comunitarios e indígenas desarrollan su actividad: derechos sociales, medioambiente u otras áreas. Para que esto ocurra se requiere que los distintos poderes públicos cuenten con mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de sus políticas y estén abiertos a desarrollar proyectos (siempre que no comprometan su independencia) en colaboración con medios comunitarios.

Articulación con los nuevos actores de la comunicación digital

La irrupción de internet y las redes sociales han generado nuevas formas de comunicación, con la consiguiente emergencia de nuevas iniciativas de comunicación ciudadana. Muchas de estas nuevas experiencias presentan similitudes con los medios comunitarios tradicionales, mientras otras se han especializado en el periodismo independiente o en combatir la desinformación desarrollando herramientas de verificación de noticias.

La diversidad de proyectos y finalidades puede conducir a un aumento de la fragmentación, por lo que se recomienda a las organizaciones de medios comunitarios establecer alianzas y espacios de diálogo con estos nuevos proyectos, con el objeto de generar sinergias y configurar un nuevo ecosistema mediático más diverso e inclusivo.

2. SOSTENIBILIDAD NORMATIVA

Para mejorar el rol del Estado en la promoción activa de un sistema mediático diverso de medios públicos, privados y comunitarios, y sin discriminación hacia los medios Comunitarios e indígenas , se considera necesario mejorar las políticas públicas en 3 distintos niveles. A continuación, se exponen una serie de recomendaciones al respecto.

Marco regulatorio

Los Estados deben de revisar las distintas leyes y normativas con el objeto de realizar reformas encaminadas a incrementar el pluralismo, reconocer expresamente al sector y favorecer en mayor medida el desarrollo de los medios comunitarios e indígenas³.

Indicador n°2.3 Dentro de la categoría 2, pluralidad y diversidad de los medios de comunicación 3 social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad, de los indicadores de desarrollo mediático (unesco, 2008).

Resulta prioritario que los países, que aún no lo hayan hecho⁴ , reconozcan a los medios comunitarios e indígenas y

³ Indicador N°2.3 dentro de la Categoría 2, pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad, de los Indicadores de Desarrollo Mediático (UNESCO, 2008).

⁴ La Corte IDH estableció que el sistema de adjudicación de frecuencias que establece la normativa de 4 Guatemala es discriminatorio y vulnera la libertad de expresión de las comunidades indígenas que promueven medios

establezcan sistemas que promuevan su acceso a concesiones o licencias para operar. Los países que reconocen a este sector también tienen que realizar mejoras en sus políticas públicas.}

Por una parte, deben eliminar las restricciones arbitrarias o desproporcionadas que resulten contrarias a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, tomando especialmente como referencia las recomendaciones de organismos internacionales como la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE)⁵. En este sentido, resultan discriminatorias distintas limitaciones en el alcance geográfico, las vías de financiación o los contenidos previstas en la normativa de varios países de la región⁶. Además, es necesario que los estados adopten acciones positivas que garanticen el desarrollo de los medios comunitarios e indígenas, como facilidades para su puesta en marcha o la reserva de una parte del espectro radioeléctrico o de las concesiones de los concursos⁷. El régimen sancionador es otro de los ámbitos donde los estados deben revisar su normativa.

El análisis de la situación de los medios comunitarios e indígenas en la región pone de manifiesto cómo se aplican de forma inapropiada sanciones por el incumplimiento de la normativa.

Los estados deben excluir la aplicación del derecho penal para perseguir la transmisión sin autorización, abordando este fenómeno desde un enfoque preventivo, facilitando el acceso a autorizaciones y sancionando con medidas administrativas.

comunitarios.

5 Ver Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente (CIDH, 2010).

6 Este tipo de limitaciones, se han identificado en las leyes y reglamentos de Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Paraguay.

7 Son buenas prácticas en este sentido las medidas previstas en Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay. En Chile se ha destinado una porción del espectro radioeléctrico muy reducida, que ha operado como un impedimento para el desarrollo del sector.

Además, deben evitarse las sanciones desproporcionadas como la caducidad de la concesión cuando el incumplimiento de la normativa es de pequeña magnitud y no hay reiteración en la conducta, por ejemplo, por la falta de notificación previa de la modificación de la ubicación de la emisora o por leves variaciones en los parámetros técnicos. Finalmente, es necesario que se instruya un procedimiento previo a la imposición de las sanciones, donde el afectado pueda presentar alegaciones, así como garantías para evitar que las autoridades utilicen estas sanciones de forma arbitraria para castigar a medios críticos.

La revisión de las políticas públicas debe considerar inclusión de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de diseño y elaboración de normas. De esta forma, además de profundizar en el desarrollo de sociedades democrática, se propicia que personas expertas y organizaciones representativas del sector puedan contribuir con propuestas y sugerencias.

Implementación de la normativa

En el análisis realizado respecto de la aplicación de la normativa destinada a los medios comunitarios e indígenas en la región se han identificado distintas deficiencias que afectan a la sostenibilidad de estos medios. Por una parte, hay países donde se incumplen aspectos previstos en la normativa, se dilatan los procesos o esas normas se aplican de forma arbitraria. Además, se hace necesario revisar los mecanismos administrativos de otorgamiento de concesiones destinados a medios comunitarios e indígenas para que estos se adapten a la realidad y particularidades de este sector. Un diseño adecuado de estos mecanismos requiere que las autoridades reguladoras mejoren el conocimiento y comprensión del sector, recopilando información relevante mediante la realización de informes y consultas con personas expertas y organizaciones representativas.

Entre las posibles mejoras a realizar se exponen las siguientes recomendaciones:

- Los requisitos, criterios de valoración y plazos de los

procedimientos de solicitud y otorgamiento de concesiones deben de ser conocidos previamente y establecerse con el mayor grado de detalle para evitar su aplicación arbitraria.

- El procedimiento de solicitud debe de ser gratuito, sencillo y no requerir la contratación de personas especializadas.
- Deben de preverse situaciones en las que no sea necesario establecer procedimientos competitivos como el concurso.
- Establecer requisitos y criterios de otorgamiento que den preferencia a los proyectos que mejor respondan a la comunidad a la que se dirigen y eviten la desnaturalización del sector como resultado del otorgamiento de concesiones a proyectos que se dirigen a otras finalidades (obtención de beneficio económico, proselitismo político o religioso).
- Desarrollo de acciones de acompañamiento y de capacitación destinadas a las organizaciones interesadas en obtener una concesión, así como manuales accesibles que faciliten la presentación de solicitudes y la puesta en marcha de servicios de radio o televisión.
- Realización de informes periódicos en los que se refleje el impacto de las políticas públicas relativas a medios comunitarios e indígenas.

Dentro del sector de medios comunitarios, los medios promovidos por comunidades indígenas requieren de un trato adaptado que considere sus particularidades y elimine barreras burocráticas.

En este sentido se propone mecanismos de facilitación como la puesta a disposición de información sobre los procedimientos de solicitud en sus propios idiomas, la presentación de solicitudes simplificadas y sin necesidad de desplazarse de la comunidad, que consideren la exposición oral de la propuesta. Asimismo, debe preverse la asignación directa de frecuencias en las zonas con mayor presencia de población indígena donde no exista escasez de espectro radioeléctrico.

Reserva e incremento del espectro radioeléctrico que se destina a medios comunitarios e indígenas

Para que el sistema regulador asegure un acceso equitativo al espectro de frecuencias para una gama pluralista de medios⁸, necesario considerar que los medios comunitarios se han visto afectados por una histórica discriminación en el acceso a frecuencias por lo que se requiere de medidas para revertir esta situación.

Establecer reservas de espectro o priorizar la adjudicación de frecuencias para los medios comunitarios es una de las medidas incluidas en los indicadores de desarrollo Mediático⁹ así como en instrumentos interamericanos ya citados.

En los países con presencia de pueblos indígenas se recomienda establecer además reservas específicas para medios indígenas, al menos en las zonas geográficas donde tienen mayor presencia.

Esta medida resulta insuficiente en los países donde ya se hayan agotado las frecuencias disponibles, por lo que deben de considerarse otras acciones que permitan poner a Disposición de los medios comunitarios espectro radioeléctrico:

- Revisión de la planificación de frecuencias con la finalidad de lograr un uso más eficiente del espectro radioeléctrico que permita otorgar nuevas concesiones de frecuencias, lo que puede lograrse mediante una mejor planificación del espectro, aprovechando espacios sin uso, o a través de la sustitución de la emisión analógica por la digital.
- Promover la radiodifusión sonora digital en bandas de frecuencias que se encuentren disponibles, de tal forma que pueda aumentarse el número de frecuencias disponibles y que los medios comunitarios puedan optar a concesiones de mayor cobertura.

8 Indicador N°2.4

9 Indicador N°2.5

- Otorgar nuevas concesiones en el segmento de espectro por debajo de los 88 mhz -contiguo a la actual banda de frecuencia modulada (fm)-, en los países en los que esté asignado para radiodifusión y haya disponibilidad, priorizando su asignación a medios comunitarios e indígenas.
- No habilitar la renovación automática de las concesiones y analizar la utilización de derecho preferente al actual concesionario en localidades o zonas con saturación de espectro, en tanto puede colocar una barrera ilegítima a la entrada de operadores comunitarios y nuevos operadores en general, especialmente importante en entornos mediáticos concentrados.

Marco institucional

La configuración de los órganos encargados de la fiscalización y la aplicación de la normativa tiene importantes efectos respecto de la sostenibilidad de los medios comunitarios e indígenas. Autoridades regulatorias cuyas decisiones están influenciadas por el partidismo político o son integradas por los mismos medios comerciales regulados y/o presionadas por grandes grupos empresariales, serán más reticentes a facilitar el desarrollo de medios críticos con el gobierno o que pueden afectar a sus intereses.

Los indicadores de desarrollo mediático de la UNESCO, así como los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, señalan que un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social requiere de la presencia de órganos reguladores independientes, con autonomía y capacidad financiera, que actúen con transparencia y cuyas atribuciones estén claramente fijadas en la ley^o.

Entre las principales garantías legislativas de independencia del órgano regulador destaca el modo en el que son elegidos sus integrantes para minimizar el riesgo de la interferencia partidista o empresarial. Si bien se han realizado avances en los países de la región, estos han sido insufi-

10 No1.6 de los Indicadores de Desarrollo Mediático (UNESCO, 2008).

cientes y han sido muy pocos los países que han establecido autoridades de regulación con garantías de independencia¹¹, por lo que se recomienda la revisión de la legislación para establecer órganos de regulación cuyos integrantes se elijan mediante procesos transparentes y democráticos y se establezcan reglas de incompatibilidad y elegibilidad.

Dado el potencial riesgo de que el otorgamiento de licencias sea utilizado como una forma de presionar o privilegiar a los medios de comunicación en función de su línea editorial, se recomienda que estos procedimientos sean llevados a cabo por una autoridad independiente, de forma que su función vaya más allá de lo indicado en los indicadores de desarrollo mediático y no se limite a la supervisión o vigilancia de la asignación y uso de las frecuencias¹².

El conocimiento especializado del sector por parte del órgano regulador es otro de los aspectos que contribuye al pluralismo de los medios de comunicación social y a la promoción activa de los medios comunitarios e indígenas. En este sentido se recomienda que los órganos reguladores destinen recursos al estudio e investigación, de tal forma que estén en la mejor posición para desarrollar las políticas públicas. Esto es particularmente importante respecto de los medios comunitarios e indígenas que, por tratarse de un sector que presenta particularidades y cuyo reconocimiento es reciente en muchos países, se ve perjudicado por la aplicación inapropiada de la normativa por parte de la autoridad competente.

La existencia de centros de estudio que analicen o recopilen información relativa a los medios comunitarios constituye una buena práctica que contribuye a la sostenibilidad de Este sector mediante un mejor diseño y aplicación de las políticas públicas. Asimismo, se recomienda la creación de espacios de participación estables para la sociedad civil (como consejos consultivos o asesores), así como la con-

11 México es el país que más se aproxima tras la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

12 El indicador N°2.4 contemplan que “los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son vigilados por un órgano libre de interferencia o control político ni comercial por ningún interés creado”.

figuración de mesas de trabajo puntuales con agentes del sector para abordar la implementación de las políticas públicas destinadas a medios comunitarios.

En cuanto al grado de especialización y convergencia sectorial de los organismos reguladores, no se sugiere una preferencia por un modelo concreto de configuración de la autoridad para asegurar de mejor forma el indicador relativo al acceso equitativo al espectro de frecuencias para una gama pluralista de medios, incluyendo los comunitarios¹³.

Cuando se trate de organismos convergentes -que incluyen otros sectores como las telecomunicaciones-, se recomienda que cuenten con integrantes y departamentos especializados en medios de comunicación, así como con recursos financieros suficientes para cumplir estas específicas atribuciones. En el caso de órganos dedicados exclusivamente al audiovisual se recomienda la creación de mecanismos de cooperación con las autoridades con competencias en

Gestión del espectro radioeléctrico.

3. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Las políticas públicas relativas a medios comunitarios e indígenas se han destinado principalmente a la regulación del acceso y utilización de soportes para el desarrollo de su actividad, que por lo general se ha centrado en la transmisión mediante el uso del espectro radioeléctrico. Las medidas de acción positiva por parte del estado para que estos medios obtengan recursos para su desarrollo han quedado en un segundo plano.

Una parte significativa de los países de la región no han previsto en su normativa y en países donde existen ayudas públicas al sector se han identificado deficiencias en la implementación de la política pública, por lo que estamos ante un elemento de la incluido dentro del indicador no2.4.13 Sostenibilidad de los medios comunitarios en el que se requiere promover mayores avances.

Eliminación a las barreras a la obtención de recursos

Los estados que establecen restricciones respecto de las fuentes de financiación de los medios comunitarios e indígenas, como las relativas a la utilización de la publicidad o comunicación comercial, deben de revisar esta regulación para adaptarla a los estándares interamericanos que indican que “las radios comunitarias deben tener acceso a recursos para garantizar su sustentabilidad financiera de su proyecto en condiciones de igualdad y sin más limitaciones

que aquellas necesarias para garantizar su función social e independencia”¹⁴.

Para lograr este objetivo es necesario que los medios comunitarios cuenten con una diversidad de fuentes de financiamiento entre las que se incluya “la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otros radios y siempre que no interfiera en su finalidad social”¹⁵.

Publicidad oficial o estatal la contratación de la publicidad por parte de distintos organismos del estado puede inhibir o fomentar el pluralismo y el desarrollo de los medios, entre ellos los de carácter comunitario. Ante los riesgos de asignación discriminatoria o por el potencial uso como forma de injerencia indebida en la libertad de expresión, los indicadores de desarrollo mediático contienen elementos de evaluación específicos respecto si el estado discrimina mediante su política publicitaria: contratación de manera justa, transparente y no discriminatoria; sometimiento de esta actividad a un monitoreo estricto; establecimiento de códigos de conducta; entre otros lineamientos para la asignación de la publicidad financiada por el estado.

Si bien la normativa de la mayor parte de los países no impide que este tipo de publicidad llegue a los medios comunitarios e indígenas, en la práctica este sector obtiene muy pocos recursos por esta vía y es discriminado en la asignación frente a los medios comerciales.

Ante esta situación, es necesario que los países de la región mejoren la regulación y la transparencia de la asignación de estos recursos, estableciendo criterios y medidas específicas para asegurar que los medios comunitarios no sean discriminados (incluyendo el monitoreo posterior de la asignación de la publicidad estatal para evaluarla en este sentido).

Para ello se recomienda que la normativa prohíba expresa-

14 CIDH (2017), Situación de la Libertad de Expresión en Chile, párr. 127.

15 CIDH (2009), párr. 72.

mente la exclusión de los medios comunitarios e indígenas, y prevea mecanismos para promover la contratación en estos medios cuando sean vehículos adecuados al contenido y objetivos de la publicidad, y asegurar la difusión de campañas en lenguas de los pueblos indígenas a través de sus propios medios. Asimismo, se propone establecer medidas que promuevan que las mediciones de audiencia incluyan a los medios comunitarios para que no queden excluidos de manera indirecta por falta de información para el otorgamiento de publicidad estatal a este sector.

Acciones afirmativas

La situación de marginalidad en la que se han desarrollado históricamente los medios comunitarios requiere de medidas para revertir esta situación y potencien el sector. Los poderes públicos disponen de un gran abanico de instrumentos para apoyar a los medios comunitarios. Algunas de las medidas que se proponen a continuación han sido utilizadas con éxito por distintos países de la región, mientras que otras resultan más novedosas:

- Eliminación o reducción de tasas por el pago de derechos de uso del espectro radioeléctrico.
- Medidas de apoyo para la puesta en marcha de nuevos medios, como el otorgamiento de subvenciones para la compra de equipos. La ayuda también podría consistir en el préstamo o cesión temporal de un equipamiento que haya sido adquirido por algún organismo público.
- Fondos públicos para desarrollar proyectos de comunicación comunitaria o producir contenidos, que pueden ser financiados por los ingresos obtenidos por el pago de tasas o derechos de uso del espectro radioeléctrico por parte de operadores de telecomunicaciones¹⁶. En este aspecto se recomienda que el establecimiento de convocatorias de subvenciones mediante procedimientos específicamente destinados a los medios comunitarios, de tal forma que se evite

16 Como se plantea en el Indicador N°2.5

que estos tengan que competir con empresas comerciales con fines de lucro para la obtención de estos recursos.

- Cesión de instalaciones o locales públicos, incluida infraestructura de telecomunicaciones, de forma que los medios comunitarios no se vean obligados a realizar importantes inversiones en la adquisición o arrendamiento de inmuebles y puedan destinar esos recursos a otras finalidades.
- Dentro de las políticas públicas destinadas a preservar la cultura e idioma de los pueblos indígenas se deben de prever ayudas específicas para la creación y mantenimiento de sus propios medios de comunicación propios.
- Instaurar un impuesto o tasa a actividades de comunicación comercial que sirva para financiar los fondos destinados a medios comunitarios e indígenas. Este tipo de sistemas recaudatorios pueden aplicarse a radios y televisiones de carácter comercial, como ya hacen algunos países¹⁷. También podrían estudiarse su aplicación a determinados servicios de internet que difunden información, como Google y Facebook, ya sea como forma de compensación por la utilización de contenidos generados por medios comunitarios, o como una forma de contribución a la alfabetización digital y el combate contra la desinformación.
- En el ámbito de la legislación de propiedad intelectual, establecer tarifas por el pago de derechos de autor diferenciadas para medios comunitarios que consideren el pago de tarifas reducidas y sistemas de fijación de montos económicos proporcionados que consideren la capacidad económica de los medios comunitarios, o prevean compensaciones no económicas.

Cooperación internacional

¹⁷ Por ejemplo, la Agencia para el Desarrollo de los Medios y la Diversidad en Sudáfrica (MDDA) ¹⁷ proporciona fondos a los medios comunitarios, y dos tercios de su presupuesto provienen en parte de un impuesto obligatorio a las emisoras comerciales del país, equivalente a al 0,2 por ciento de su facturación anual. Ver <https://www.mdda.org.za/>

Las organizaciones internacionales y las ayudas que aportan los estados a través de los mecanismos de cooperación internacional han sido claves para el desarrollo de la comunicación comunitaria en América Latina. Durante décadas, distintas agencias de la Organización de Naciones Unidas (FAO, PNUD, UNESCO, UNICEF) han financiado importantes proyectos con organizaciones nacionales e internacionales de radios comunitarias. La cooperación internacional ha generado vínculos estables con organizaciones europeas, principalmente con agrupaciones de periodistas y entidades religiosas que apoyan el desarrollo local, contribuyendo de forma importante a la mejora del sector de los medios comunitarios y de las comunidades en la que se desarrollan.

Tras la crisis económica mundial de la década anterior se ha producido una significativa disminución de los fondos que ha impactado en la sostenibilidad financiera de muchas

organizaciones de medios comunitarios, lo que ha sido especialmente notorio en las redes internacionales, mermando su capacidad de actuación.

Ante esta situación se recomienda, tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales, reimpulsar estas ayudas, buscando formas para mejorar su eficiencia e impacto. En este sentido, para que las ayudas lleguen al mayor número de beneficiarios y se logre un efecto multiplicador, se propone dar prioridad financiera a los proyectos desarrollados por organizaciones y redes, tanto nacionales como internacionales, que aglutinan a medios comunitarios.

Ingresos financieros de agentes no estatales

Las ayudas de organismos privados, ONG o consorcios internacionales, resultan cruciales para medios comunitarios que se encuentran en países con políticas públicas más desfavorables. La existencia de fondos específicos para medios comunitarios e indígenas, orientados a los sectores con mayores dificultades de acceso a ayudas, son especialmente valiosos. Una muestra de ello es el Fondo de Medios Comunitarios Indígenas de la Organización Cultural Survival¹⁸, que ofrece ayudas en varios países de la región mediante procedimientos de solicitud sencillos y accesibles que incluye la presentación del proyecto en formato de audio o video, facilitando la participación de entidades con menor capacidad administrativa. Se recomienda promover este tipo de fondos, que no son de gran envergadura pero que son diseñados específicamente para dar sostenibilidad a los medios comunitarios e indígenas, por parte de organizaciones que conocen las necesidades del sector.

En los últimos años se han creado varias iniciativas internacionales destinadas a promover el periodismo con apoyo financiero al periodismo independiente y de calidad, como el Foro Global para el Desarrollo de los Medios (GFMD por sus siglas en inglés)¹⁹, o el Fondo Internacional Para Medios de Interés Público (IFPIM, por sus 19 siglas en inglés)²⁰. Estos fondos han sido de gran valor en un momento en el que la pandemia por Covid-19 afectó la sostenibilidad de muchos medios de comunicación.

Dado que estas ayudas no están orientadas específicamente a los medios comunitarios su impacto en el sector es más acotado, por lo que se recomienda la creación de líneas de financiación específicas para medios comunitarios y periodismo ciudadano, de tal forma que estos no tengan que competir con proyectos o emprendimientos de microempresas periodísticas.

18 <https://www.culturalsurvival.org/es/subvenciones>

19 <https://gfmd.info/>

20 <https://ifpim.org/>

Las plataformas de internet se han configurado como un actor cada vez más relevante en relación con la sostenibilidad económica de los medios de comunicación que difunden online. Desde la perspectiva de la responsabilidad social empresarial han lanzado ayudas para promover el periodismo independiente y de investigación, como el Google News Initiative (GNI) o el Facebook Journalism Project (FJP), convocatorias en las que pueden participar medios comunitarios que quieran mejorar su capacidad informativa. Sería recomendable promover algún tipo de estudio para analizar que otras acciones podrían llevar a cabo estas plataformas para contribuir a la sostenibilidad de los medios comunitarios. En este sentido, se ha propuesto que los sistemas de publicidad de las plataformas digitales, en particular Google AdSense, considere el aumento del monto de pago por publicidad para brindar apoyo a medios más pequeños y menor tráfico²¹, una medida que debería ser valorada ya que podría beneficiar a los medios comunitarios que cuentan con una página web para difundir sus contenidos.

Un aspecto al que debe prestarse especial atención es a la reconfiguración del mercado publicitario de los medios de comunicación en el entorno digital.

De forma progresiva, ya sea mediante acuerdos privados o por el establecimiento de obligaciones legales, determinadas plataformas de internet están realizando pagos a las principales empresas periodísticas en compensación por la utilización de contenidos difundidos por la prensa en formato digital.

En Francia, Google ha llegado a un acuerdo mediante el cual pagará a los medios de ese país alrededor de 30 millones de euros anuales durante un período inicial de tres años, en concepto de canon por contenidos específicos para el producto Google News Showcase²². En Australia, se ha aproba-

21 Ver informe de Center for International Media Assistance (CIMA) en <https://www.cima.ned.org/publication/making-big-tech-pay-for-the-news-they-use/>

22 <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/periodismo-medios-y-tecnologia-tendencias-y-predicciones->

do una normativa que obliga a Google y Facebook a negociar pagos por el uso de contenidos de los medios. Este tipo de medidas va a tener un importante impacto en el ecosistema de los medios de comunicación y algunos investigadores alertan del peligro de que estos acuerdos favorezcan únicamente a los grandes grupos de comunicación y dejen fuera a los medios independientes y a la comunicación comunitaria. En este sentido se recomienda impulsar un debate a nivel internacional sobre las formas de implantación de estos sistemas de compensación, en el que deberían involucrarse organismos internacionales como UNESCO y las relatorías para la libertad de expresión, y se prevean mecanismos para que estas compensaciones también beneficien a los medios más pequeños, incluidas las radios comunitarias e indígenas, y contribuyan al pluralismo y diversidad del ecosistema de medios.