

Reserva de **espectro radioeléctrico** para medios comunitarios

*Estándares, experiencia
internacional y recomendaciones
para Ecuador*

OBSERVACOM
Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia



DW Akademie
Made for minds.

El espectro de radioeléctrico es, según la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) un "patrimonio de la humanidad" sujeto a la administración de los Estados. No es una propiedad del Estado ni de los particulares que obtienen una concesión para su uso.

Pero además, y más allá de las consideraciones técnicas sobre el espectro, se trata de un soporte esencial para el ejercicio de la libertad de expresión. Todas las personas tienen derecho a fundar medios de comunicación como parte de su derecho a la libertad de expresión y aquellos medios que requieren del uso de frecuencias como la radio y la televisión -aunque por esta razón es necesaria la administración de los Estados para acceder a su uso- deben ser objeto de una regulación clara, transparente y democrática que asegure el mayor goce de este derecho para el mayor número de personas y, por consiguiente, la mayor circulación de opiniones e informaciones.

Es por esta razón que la CIDH y su Relatoría Especial han señalado que, frente al legítimo papel del Estado a la hora de regular el espectro radioeléctrico, para asegurar una radiodifusión libre, independiente, vigorosa, plural y diversa la regulación *"debe garantizar, al mismo tiempo, la libertad de expresión del mayor número de personas o perspectivas, la igual-*

*dad de oportunidades en el acceso a los medios y el derecho a la información plural y diversa de las sociedades contemporáneas"*¹.

El espectro radioeléctrico se destina principalmente a sistemas de comunicación y se divide en bandas de frecuencia que se emplean para distintos usos entre los que se encuentran las destinadas a servicios de radiodifusión como radio y televisión abierta, así como para servicios de televisión de pago o para abonados². La gestión estatal de ese espectro implica la planificación de su utilización, atribución y asignación de licencias de uso, la interacción con organismos nacionales e internacionales, las asignaciones de bandas de frecuencias, y otras actividades³.

El marco internacional para la utilización del espectro de frecuencias radioeléctricas es el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, y dentro de ese marco de referencia, cada país elabora el Plan o Cuadro Nacional de Atribuciones de Frecuencia donde se muestra la división entre distintas bandas de frecuencia y el uso al que se destinan.

Aún así, existe una gran flexibilidad para el establecimiento de políticas nacionales, de forma que para las bandas de frecuencia asignadas a cada región para servicios de radio y televisión cada país establece su

¹CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión), párr. 8

²Ver información didáctica sobre el tema en <http://www.analfatecnicos.net/pregunta.php?id=14>

³UIT (2009): Gestión del espectro radioeléctrico, pág. 15

propia regulación y distribución en el ámbito interno. Así, cada país decide el número de señales posibles y las que son de alcance local o nacional, a partir, entre otras razones, de la distancia de separación (en el dial y en el territorio) entre las distintas emisoras para evitar interferencias perjudiciales.

Los Planes Técnicos de Frecuencias, en sus distintos soportes de difusión (FM, AM, TV), son el instrumento donde queda reflejada esta información (frecuencias, ubicación, potencia y cobertura geográfica), por lo que resulta de gran importancia que estos planes sean públicos y se indique cuáles frecuencias han sido otorgadas y cuáles están disponibles, así como las pendientes de adjudicar (en algunos países, planificadas mediante reservas legales).

Estándares internacionales sobre reserva de espectro

El acceso a las frecuencias radioeléctricas es un prerequisite indispensable para poder ejercer la libertad de expresión en la radio y la televisión, por lo que, como medida afirmativa para garantizar el acceso a medios, fomentar el pluralismo y la representación de los diversos sectores de la población, diversos organismos internacionales han recomendado a los Estados establecer reservas del espectro para la inclusión de medios comunitarios, indígenas y otros no lucrativos.

Este tipo de medidas están encaminadas a remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación y por eso son especialmente importantes en aquellos contextos donde el sector comercial tiene mucha más presencia que el resto de los sectores, como una forma de equilibrar las asimetrías.

Para la UNESCO, un indicador del desarrollo mediático compatible con los derechos humanos es la existencia de “cuotas o metas específicas para reservar parte del espectro radiomagnético para los medios comunitarios” como parte de la promoción activa del desarrollo de este sector y la implementación de una política de distribución justa y equitativa del espectro⁴.

Por su parte, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han reconocido en varias oportunidades que los medios de comunicación comunitarios cumplen una función fundamental entre distintos sectores de la sociedad para el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, la garantía de la diversidad y el pluralismo y el fortalecimiento de la calidad democrática, por lo que resulta necesario que los Estados los reconozcan legalmente y que se contemplen reservas de espectro para el sector.

Al respecto, la Relatoría Especial “ha insistido en la necesidad de que la regulación sobre radiodifusión establezca el deber de destinar parte del espectro a medios de comunicación comunitarios”⁵, lo

⁴UNESCO. Indicadores de Desarrollo Mediático, indicador 2.3

⁵CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5

que ha llevado a que incluya este aspecto expresamente en sus Estándares para una Radiodifusión Libre e Incluyente de 2009.

“Los Estados –dice la Relatoría– deben adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación. Entre estas medidas aparece la de asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios, en especial cuando éstos no estén representados equitativamente en el espectro”⁶.

Esta reserva excede a la radiodifusión sonora. También debería incluir provisiones para la televisión analógica y la televisión digital. En este caso, en la medida que el desarrollo tecnológico ofrece una oportunidad fundamental para garantizar acceso a las frecuencias a personas o sectores generalmente marginados o excluidos del proceso comunicativo. La ganancia espectral producto de la transición hacia esta nueva tecnología de emisión (también conocida como dividendo digital) se convierte en una oportunidad invaluable para que los Estados establezcan medidas de inclusión que fortalezcan la libertad de expresión con mayor diversidad de medios.

Por esa razón la Declaración Con-

junta de los Relatores de Libertad de Expresión sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de 2007, en su apartado sobre la Diversidad de Tipos de Medios de Comunicación, establece que para el caso de la transición a la televisión digital: *“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. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con must-carry rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperable, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica”⁷.*

La experiencia internacional

Uruguay aprobó en 2007 la primera referencia a este tema, disponiendo que los medios de radio y televisión comunitaria tendrían una reserva de espectro de *“al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital, tanto para radio co-*

⁶Estándares para una Radiodifusión Libre e Incluyente, párr. 109

⁷Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión sobre Diversidad en la radiodifusión (Adoptada el 12 de diciembre de 2007), por El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, párr. 2 y 3

mo para televisión”⁸. La normativa específica sobre televisión digital del país también recoge esta previsión, estableciendo que 7 de las 20 frecuencias disponibles para estos servicios fueran reservadas para el sector comunitario⁹.

Argentina, a través de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del 2009, también reservó espectro para los medios sin fines de lucro con un 33% de las “localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro” y una frecuencia de radio AM, una de radio FM y una de televisión abierta “para los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado”¹⁰.

Posteriormente, en 2011, Bolivia estableció una reserva del espectro para la radiodifusión en frecuencia modulada y televisión analógica a nivel nacional de hasta el 17% para el sector “social comunitario”, de hasta el 17% para “pueblos indígenas originarios campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas”¹¹.

En Chile, existe una mínima reserva para radios comunitarias: un segmento especial del espectro radioeléctrico en el extremo derecho de la banda de FM (entre 1 y 2 MHz según la Región). También la

legislación prevé reservas para la televisión digital: un 40% de la capacidad espectral disponible una vez migrados los operadores analógicos para canales de libre recepción regionales, locales y locales comunitarias, “o para aquellas de carácter nacionales o regionales que el Consejo, por resolución, califique como culturales o educativas”¹². Con la ley sobre televisión digital de Chile reconoció por primera vez a la televisión local de carácter comunitario, además de la televisión educativa y cultural, y la televisión regional y local generalistas.

En el caso de México, si bien la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013 contempla una reserva del espectro del 10% para radio sin abarcar la televisión digital, en la práctica se han abierto frecuencias para la televisión comunitaria e indígena, así como a operadores de telecomunicaciones comunitarias con el servicio de telefonía móvil e internet¹³.

Legislación ecuatoriana: análisis y recomendaciones

La reforma a la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) de 2019 mantuvo la existencia de ciertas reservas de espectro para los tres sectores de la comunicación pero modi-

⁸Ley de Radiodifusión Comunitaria N° 18.232, 2007, art. 5

⁹Decreto N°153 sobre Transición de TV digital, 2012, art. 2

¹⁰Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, 2009, art 89

¹¹Ley N° 164 de Telecomunicaciones, 2011, art. 10 y 64

¹²Ley N° 20.750 de TV Digital Terrestre, 2014, art. 30

¹³Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2013, art. 90

ficando el esquema de “tercios” para disponer ahora que “hasta el 34% del espectro radioeléctrico al sector comunitario en función de la demanda y de la disponibilidad, porcentaje máximo que deberá alcanzarse progresivamente. El 66% del espectro restante será asignado para el sector público y privado en función de la demanda, no debiendo exceder la asignación de frecuencias al sector público un porcentaje del 10% del espectro”¹⁴.

A partir del análisis de la normativa aprobada, los estándares y buenas prácticas regionales es preciso decir lo siguiente:

A) Si bien hay una notoria reducción de la reserva de espectro para medios públicos (10%) respecto a lo aprobado en 2013, no es una por sí misma sea incompatible con estándares internacionales. De hecho, no hay ninguna referencia o exigencia al respecto por parte de ninguno de los organismos de derechos humanos. Además, salvo Ecuador y Bolivia (un 33% para medios públicos) no existen otros antecedentes de reserva para el sector de medios públicos ningún otro país de la región.

B) Por el contrario, sí resulta preocupante que, aunque se mantiene la referencia al 34% de espectro para el sector comunitario, se pongan dos condicionales que podrían limitar el efectivo acceso a frecuencias de manera equitativa y justa lo que se traduce en una desventaja frente a los medios privados debido a la imposibilidad de obtener frecuencias en áreas ur-

banas densamente pobladas, así como coartar la posibilidad de la creación de nuevos medios comunitarios para las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y organizaciones sociales,

a. Por un lado, la redacción “hasta el 34%” –más allá de las intenciones de los legisladores– habilita una extrema e inconveniente discrecionalidad a las autoridades gubernamentales en la aplicación de la Ley. Por la vía del absurdo, una sola frecuencia reservada en todo el espectro alcanzaría para dar debido cumplimiento a la norma pero, a todas luces, irrespetando las recomendaciones internacionales y la propia Constitución ecuatoriana.

b. Por otro lado, el agregado que esa reserva está condicionado “en función de la demanda y de la disponibilidad” se contradice con el sentido de la medida afirmativa y de la propia definición del concepto. Amarrar la adopción de la reserva a la “demanda” es un sinsentido, porque justamente lo que busca la herramienta es cuidar, proteger, guardar un grupo de frecuencias para que no las ocupen otros sectores (comerciales o comunitarios) aún cuando no haya demanda actual para su utilización. Amarrar la aplicación de la reserva a la “disponibilidad” de espectro hace impracticable el derecho a acceder a frecuencias en un contexto ecuatoriano de fuerte ocupación del espectro por parte de medios comerciales en las principales localidades del país.

¹⁴Ley Orgánica de Comunicación, 2019, art. 106

C) Esta situación anterior es resultado, entre otras razones, de la no aplicación ni ejercicio efectivo de controles en materia de concentración de medios exigidos por la Constitución y la propia LOC, ni aplicar las decisiones de la Contraloría sobre el Concurso de Frecuencias o, anteriormente, de tramitar las denuncias realizadas por la Comisión de Auditoría de Frecuencias por ilegalidades e inconstitucionalidades en la asignación de frecuencias de numerosos medios comerciales en todo el país.

D) La adopción de estas medidas –y la consecuente reversión de concesiones y liberación de frecuencias- sería un camino efecti-

vo para superar las históricas asimetrías existentes en el acceso al espectro en detrimento del sector comunitario, indígena, afro-ecuatoriano y montubio, en especial en aquellas localidades o zonas densamente pobladas en las cuales no hay disponibilidad técnica de espectro -como Quito y Guayaquil-.

E) Por último, no constan menciones expresas sobre el destino del dividendo digital y su redistribución y reserva para medios comunitarios, con el fin de cumplir con los objetivos de acceso equitativo a las frecuencias atribuidas al servicio de televisión abierta.

OBSERVACOM
Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia



DW Akademie
Made for minds.