

La nueva ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay: el largo camino de la democratización de las comunicaciones

Gabriel Kaplún – Universidad de la República - Uruguay

El sistema de medios de comunicación de Uruguay ha estado tradicionalmente dominado por el sector privado comercial. Los medios públicos tuvieron un muy débil desarrollo y los medios comunitarios estaban reducidos principalmente a la prensa escrita, sin presencia en el espectro de radio y televisión.

A comienzos de los 90 empiezan a surgir pequeñas radios comunitarias o “alternativas”, que se instalan generalmente sin permiso oficial, con equipos de fabricación artesanal. La iniciativa partía principalmente de grupos vecinales y juveniles. Más tarde aparecen también iniciativas de organizaciones estudiantiles y sindicales.

En algunos casos piden permiso a las autoridades para funcionar, que lo niegan o no responden al pedido. Otras entienden que no deben pedir permiso, apelando a su derecho a expresarse sin necesidad de controles gubernamentales, como sucede para la prensa escrita, por ejemplo.

Los gobiernos de esa época las persiguen, confiscando los equipos, comunicando la prohibición de transmitir y a veces deteniendo a los responsables. Algunas ya no vuelven a transmitir, pero muchas vuelven a hacerlo, con nuevos equipos artesanales, en lugares poco visibles, pero conocidos por los vecinos que las protegen.

Las radios comienzan a agruparse en una organización común, que reivindica su derecho a existir, apelando a las convenciones internacionales sobre derechos humanos y libertad de expresión. También buscan apoyarse mutuamente para la mejora de su equipamiento y su producción, para compartir experiencias sobre las formas de gestión y la relación con las comunidades.

Algunos plantean que hay que buscar caminos para legalizar las radios, dentro del marco legal vigente o, eventualmente, con un nuevo marco legal. Admiten, además, que una cierta regulación es necesaria, por ejemplo para evitar interferencias con frecuencias comerciales ya existentes o entre las propias radios comunitarias. Otras entienden que la regulación estatal es innecesaria y perjudicial. Este y otros temas dividen a la organización en dos grupos principales (Ecos y AMARC-Uruguay), aunque algunas radios participan en ambos y otras en ninguno de los dos.

A esa altura quedaba claro que el marco legal vigente y el papel regulador del Estado en este terreno tenía diversos problemas. Se contaba con una legislación escasa, que permanecía desde la época de la dictadura militar, así como el organismo de aplicación, que era el Ministerio de Defensa y la Presidencia de la República. Este marco legal no preveía la existencia de estas radios, aunque tampoco las prohibía explícitamente. La ley 14670, de 1977, sólo mencionaba a “entidades públicas o privadas” y establecía la prohibición de transmitir sin autorización previa o licencia. Pero dejaba en manos del gobierno todo el poder para adjudicar y quitar frecuencias por su sola voluntad, sin criterios explícitos, lo que permitió que se adjudicaran muchas veces como favor político o por presiones económicas.

Su aplicación facilitó que, fuera del marco legal y contra sus disposiciones explícitas, se crearan grupos oligopólicos de medios y se produjeran compras y ventas de frecuencias. En algunas zonas clave del país, como la capital y sus alrededores, el espectro se

encontraba ya casi completamente ocupado en todas las bandas de radio y televisión, aparentemente sin lugar para nuevas emisoras.

A partir del año 2000 la situación empieza a cambiar. El gobierno de la época comienza a modernizar el marco normativo e institucional, creando un ente regulador de las comunicaciones y nuevas regulaciones. Para el tema de las radios comunitarias que ya transmitían sin autorización se establece un ámbito de diálogo, con presencia del estado, operadores privados y las propias radios comunitarias. No se llega a un acuerdo, pero durante el período disminuyen las persecuciones a las radios, aunque no completamente. La situación permanece entonces en un marco de ambigüedad. Algunas radios se muestran abiertamente a la luz del día, otras siguen temiendo las persecuciones.

En 2005 asume un gobierno de izquierda por primera vez en la historia del país. En su programa de gobierno había propuestas para la democratización de las comunicaciones, con un impulso al sector público, la regularización de los medios comunitarios, nuevas reglas de juego para el sector privado y la participación de la sociedad en la aplicación de las normas.

Pero las propuestas para la democratización de las comunicaciones no estuvieron entre las prioridades del nuevo gobierno al comienzo de su gestión y las radios comunitarias no fueron regularizadas de inmediato como algunos esperaban. A fines de 2005, entonces, un conjunto de personas y organizaciones de la sociedad civil y la academia elaboraron un proyecto de ley sobre radiodifusión comunitaria y lograron que los diputados del gobierno la presentaran en el parlamento. El trámite parlamentario fue largo. La Ley 18232, que reglamenta el “Servicio de Radiodifusión Comunitaria”, se aprobó a fines de 2007 y comenzó a ponerse en práctica a comienzos de 2008.

La ley establece que debe reservarse para emisoras comunitarias al menos un tercio de las frecuencias disponibles en cada zona geográfica en todas las bandas de radio y televisión, analógicas o digitales. Estas emisoras pueden ser gestionadas por asociaciones civiles o grupos de personas sin fines de lucro, orientadas a “la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay. No podrán realizar proselitismo político-partidario o religioso, ni promover la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo”. Se establecen criterios para decidir sobre las iniciativas presentadas basados en la propuesta comunicacional, la participación de la comunidad y el respaldo de organizaciones representativas de la misma.

La Ley no establece límites de potencia y cobertura geográfica para las emisoras comunitarias. Su alcance depende de su finalidad pública y social, de su propuesta comunicacional y de la disponibilidad de frecuencias. Tampoco se establecen restricciones para el financiamiento, incluyendo la publicidad. Estos dos aspectos diferencian a esta ley de otras similares en América Latina, que limitan la potencia y cobertura y les prohíbe financiarse con publicidad, en un contexto en que ésta ha sido la principal fuente de financiamiento de los medios de comunicación.

Para la aplicación de la Ley se crea un Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), con representantes de las propias radios, de la sociedad civil, el parlamento, el gobierno y las universidades. Este Consejo debe opinar previamente a cada adjudicación de frecuencias que realice el gobierno. Para la adjudicación de frecuencias se prevén llamados y audiencias públicas, pero también se estableció una pri-

mera etapa de regularización de las emisoras ya existentes, convocándolas a presentarse a un registro.

A este llamado, realizado a comienzos de 2008, se presentaron 412 emisoras. El CHARC analizó todas las propuestas y descartó muchas de ellas por ser de carácter religioso o comercial, por no contar con un real respaldo de sus comunidades o no estar emitiendo. Se realizó una primera adjudicación de 38 frecuencias y se espera adjudicar próximamente otras 46, totalizando entonces 84 emisoras comunitarias autorizadas.

El proceso de aplicación de la ley, en esta primera etapa, ha tenido fortalezas y debilidades. Entre las primeras cabe mencionar la capacidad del CHARC para analizar la gran cantidad de casos presentados y resolverlos en forma consensuada. También las soluciones técnicas encontradas para adjudicar frecuencias en zonas con espectro radioeléctrico saturado.

Esto último, sin embargo, es también un problema latente. Hasta ahora las adjudicaciones han sido para emisoras de hasta 30 vatios y 30 metros de antena, lo que posibilita un alcance de ente 10 y 15 kilómetros. Esto es suficiente para las emisoras autorizadas, basadas en comunidades locales geográficas limitadas y permite resolver los problemas de saturación de espectro, con la distribución geográfica o con frecuencias compartidas. Pero puede no serlo para nuevos proyectos, como los de organizaciones estudiantiles, universitarias y sindicales que requieren coberturas mayores. En la zona metropolitana esto parece difícil de atender sin reubicar o reasignar frecuencias, algo muy resistido por las emisoras comerciales ya instaladas.

Por otra parte el CHARC ha desarrollado su tarea con recursos de las propias organizaciones, con muy pocos apoyos técnicos, materiales o administrativos del gobierno. Está pendiente además la reglamentación de la ley, que se espera ayude a determinar con mayor claridad el carácter comunitario de las emisoras, un aspecto siempre discutido y discutible.

Tampoco se han adjudicado frecuencias de televisión, aunque hay un proyecto de la central de trabajadores y otras organizaciones sociales, con apoyo de la Universidad de la República, para instalar un canal comunitario de cobertura metropolitana. El gobierno se ha comprometido a atenderlo, pero no está claro cómo se resolverá el problema de las frecuencias disponibles en este caso.

En los hechos se está muy lejos de la reserva de un tercio de frecuencias para el sector comunitario que establecer la ley. Al mismo tiempo sigue habiendo una gran cantidad de emisoras no autorizadas emitiendo, con interferencias difíciles de controlar.

Es pronto aún para evaluar el impacto de la Ley y su aplicación y recién están comenzando a realizarse investigaciones que permitirán hacerlo con cierto rigor. Parece claro que ha permitido avanzar en la legitimación social de los medios comunitarios, la ampliación de la libertad de expresión y la promoción de la pluralidad y diversidad comunicacional. También que su aplicación plena requiere cambios más amplios en el sistema de comunicación y que por sí sola no garantiza un desarrollo fuerte de los medios comunitarios. La Ley de Radiodifusión Comunitaria es, entonces, nada más y nada menos que un paso en el largo camino de la democratización de las comunicaciones.