



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

SINTONIZAR

EL DESARROLLO

Estudio comparativo internacional
sobre la regulación de las emisoras comunitarias



Publicado en 2016 por la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia

© UNESCO 2016

ISBN 978-92-3-300034-6



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Título original: *Tuning into development: international comparative survey of community broadcasting regulation*
Publicado en 2013 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican, de la parte de la UNESCO, toma alguna de posición en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones, ni respecto de sus autoridades, sus fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Fotografía de cubierta: Jessica White
Ilustraciones: AMARC, SNRL, UNESCO
Directora editorial: Venus Jennings
Traducción: Susana Beatriz Boasso
Revisión del texto en español: Licenciado Manuel Ariño

Diseño gráfico: CLD/UNESCO
Diseño de la cubierta: CLD/UNESCO
Maquetación: CLD/UNESCO
Impresión: UNESCO

Impreso en Francia

SINTONIZAR

EL DESARROLLO

Estudio comparativo internacional
sobre la regulación de las emisoras comunitarias

Acerca del autor

Toby Mendel, director ejecutivo del Centro para la Ley y la Democracia, ha publicado, ampliamente, acerca de la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la comunicación y la problemática de los refugiados, a saber: estudios comparativos legales y analíticos sobre emisoras de servicio público, el derecho a la ley de información y de radiotransmisión. Posee una licenciatura en Matemáticas otorgada por la Universidad McGill y una licenciatura en Derecho otorgada por la Universidad Dalhousie.

Centro para la Ley y la Democracia
39 Chartwell Lane
Halifax, N.S., B3M 3S7
Canadá
Tel.: +1 902 431-3688
Correo electrónico: info@law-democracy.org
www.law-democracy.org

Agradecimientos del autor

Este estudio se ha llevado a cabo gracias a la cantidad de pasantes y estudiantes que colaboraron gratuitamente en el Centro para la Ley y la Democracia: Zachary Miloff brindó apoyo a las investigaciones y realizó el primer borrador de las secciones relativas a las regiones. Las investigaciones adicionales fueron realizadas por: Meaghan Gair, Lauren Leahy, Patrick O'Neill, Monica Quinza, Katie Sammon, Nicole Slaunwhite y Jason Smythe.

Además, muchos especialistas colaboraron de diversas maneras. Quisiera agradecer muy especialmente a Venus Jennings, especialista del programa de la UNESCO del sector de Medios de Comunicación y Sociedad, porque brindó su apoyo y material de referencia constantemente. También quiero agradecer a las siguientes personas que colaboraron al dar las entrevistas, contestaron preguntas y enviaron material muy valioso:

Damian Loreti, Eduardo Bertoni (Argentina); Guilherme Canela (Brasil), Erick Torrico, Jose Luis Aguirrea (Bolivia); Catalina Botero (Colombia); David Ward, Leul Gebru (Etiopía); Polyák Gábor, Miklos Haraszti (Hungría); Alymana Bathily, Diana Senghor (Senegal); Khaskhuu Naranjargal (Mongolia); Binod Bhattarai, Raghu Mainali, Suman Basnet (Nepal); Linus Malu (Nigeria); Imelda Samson, Ramon Tuazon, Virginia Velasco (Filipinas); Lumko Mtimde (Sudáfrica); Joan Barata (España); Ashish Sen, Sukumar Muralidharan (India); R. Kristiawan (Indonesia); Pirongrong Ramasoota, Sinfah Tunsarawuth (Tailandia); Gustavo Gómez (Uruguay).

La UNESCO agradece las valiosas contribuciones de los colegas revisores Eduardo Bertoni (Argentina), director del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo; Vinod Pavarla (India), catedrático de la UNESCO sobre Medios de Comunicación Comunitarios, Universidad de Hyderabad y Eve Salomon (Reino Unido), consultora internacional sobre leyes relacionadas con los medios de comunicación.



ÍNDICE

PREFACIO	5
INTRODUCCIÓN	7
Estructura del informe	9
PARTE I: ESTÁNDARES INTERNACIONALES.....	11
I.1 Libertad de expresión.....	11
I.2. La importancia de los medios de comunicación	13
I.3. Restricciones	15
I.4. Independencia de los entes regulatorios	16
I.5. Diversidad: Estándares generales.....	18
I.6. Tres clases de diversidad	21
I.7. Estándares específicos de los medios de comunicación comunitarios	24
PARTE II: PANORAMA REGIONAL	31
II.1 África.....	31
II.2 Asia	34
II.3 Europa.....	38
II.4 América Latina	41
PARTE III: ANÁLISIS COMPARATIVO DETALLADO	45
III.1. Reconocimiento, definición y forma	45
III.1.1 África.....	45
III.1.2 Asia	48
III.1.3 Europa.....	51
III.1.4 América Latina	53
III.1.5 Otros.....	56
III.1.6 Análisis	58
III.2 Acceso y concesión de licencias	60
III.2.1 África.....	60
III.2.2 Asia	61
III.2.3 Europa.....	63
III.2.4 América Latina	65
III.2.5 Otros.....	68
III.3.6 Análisis	69
III.3. Financiación y sostenibilidad	71
III.3.1 África.....	71
III.3.2 Asia	73
III.3.3 Europa.....	75
III.3.4 América Latina	77
III.3.5 Otros.....	78
III.2.6 Análisis	79
PARTE IV: DESARROLLAR MARCOS REGULATORIOS	83
IV.1. Desarrollo limitado de emisoras comunitarias.....	83
IV.2. Emisoras comunitarias sin reglamentación	85
PARTE V: RECOMENDACIONES	89
CONCLUSIÓN	91
APÉNDICE: NOTA SOBRE LA METODOLOGÍA.....	92
BASE DE DONNEES	93

ACRÓNIMOS

ACHPR	Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
ACHR	Convención Americana sobre Derechos Humanos
ACMA	Dirección de Comunicaciones y Medios de Australia
ACmHPR	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
AM	amplitud modulada
AMARC	Asociación Mundial de Radiodifusoras Comunitarias
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações (Agencia Nacional de Telecomunicaciones de Brasil)
BICMA	Dirección de Información, Comunicaciones y Medios de Bután
BRTC	Comisión Regulatoria de Telecomunicaciones de Bangladesh
CBAA	Asociación de Emisoras Comunitarias de Australia
CBF	Fundación de Emisoras Comunitarias (Australia)
CCD	Desarrollo de Contenido Canadiense
CHARC	Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (Uruguay)
COE	Consejo de Europa
CRFC	Fondo para la Radio Comunitaria de Canadá
CRTC	Comisión para la Radio, la Televisión y las Telecomunicaciones de Canadá
CSA	Conseil Supérieur de L'audiovisuel (Consejo Superior de Medios Audiovisuales y Comunicación, Francia)
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DBCDE	Departamento de Banda Ancha, Comunicaciones y Economía Digital (Australia)
DTT	Televisión Digital Abierta
ECHR	Convenio Europeo de Derechos Humanos
FCT	pauta publicitaria libre
FM	frecuencia modulada
FORCOM	Foro Nacional de Radios Comunitarias (Mozambique)
FSER	Fonds de soutien à l'expression radiophonique (Fondo de ayuda a la Comunicación Radiofónica) (Francia)
GABINFO	Gabinete de Informação (Agencia de Información del Gobierno) (Mozambique)
ICASA	Dirección de Comunicaciones Independientes de Sudáfrica
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
INCM	Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (Instituto Nacional de Comunicaciones) (Mozambique)
MDDA	Agencia para el Desarrollo de los Medios de Comunicación y la Diversidad (Sudáfrica)

Mol	Ministerio de Información
MoIB	Ministerio de Información y Radiodifusión (India)
MRTV	Radio y Televisión de Myanmar
NBC	Comisión Nacional de Radiodifusión (Nigeria)
NBTC	Comisión Nacional de Radiodifusión y Telecomunicaciones (Tailandia)
NTC-P	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Filipinas)
NTC-T	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Tailandia)
OAS	Organización de Estados Americanos
ORTM	Office de radiodiffusion et de télévision du Mali (Oficina de Radiodifusión y Televisión de Malí)
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
TCSI	Comisión de Telecomunicaciones de las Islas Salomón
UCC	Comisión de Comunicaciones de Uganda
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URTEL	L'Union des radios at télévisions libres du Mali (Unión de Radio y Televisión Libres de Malí)

PREFACIO

Este informe esquematiza el complejo marco regulatorio de las emisoras comunitarias en más de 30 países. Examina cómo se puede fortalecer al sector de acuerdo con los estándares internacionales y brinda análisis y recomendaciones que pueden ser de interés para los donantes y los legisladores, ya que establece prioridades para el desarrollo de los medios de comunicación.

La radio comunitaria es una importante colaboradora para alcanzar los objetivos del desarrollo acordados internacionalmente y para la formulación de objetivos internacionales para la agenda para el desarrollo posterior a 2015. Es una indicadora del marco mediático propicio impulsado por los principios de pluralismo, diversidad y participación. El pluralismo mediático es esencial porque brinda al público una elección y es fundamental para el desarrollo democrático.

La distinción que separa a la radio comunitaria de la radio comercial y la radio de servicio público es, principalmente, la naturaleza sin fines de lucro de sus operaciones, que están impulsadas por la participación voluntaria de sus miembros. La radio comunitaria está gestionada por la misma comunidad y queda a sus órdenes para prestarle servicios. La radio comunitaria asegura la participación democrática en el gerenciamiento y dirección de su estructura, y ayuda a empoderar a las comunidades locales por ser propietarias de sus propios emprendimientos.

Sin embargo, la sostenibilidad del sector de la radiodifusión comunitaria depende del reconocimiento legal y las disposiciones regulatorias que se enmarcan dentro del contexto más amplio de todo panorama mediático. Para las estaciones de radio comunitarias es difícil resolver problemas de movilización de recursos y de capacitación cuando estas operan en condiciones en las que la democracia y el estado de derecho son débiles, y los marcos regulatorios están ausentes o pesimamente definidos. Esto impacta en el servicio constante que de otro modo la radio comunitaria podría brindar a las poblaciones rurales, de base, marginales o de bajos ingresos. Además, limita el uso de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) para que aumenten las prácticas de gestión mejoradas, la radiodifusión en línea y los programas interactivos.

Como sector en crecimiento, la radio comunitaria facilita el acceso a la información sobre educación, salud pública y agricultura, y brinda una plataforma abierta para el debate público democrático. Las mujeres y los jóvenes están dentro de los principales beneficiarios de la radio comunitaria en los países en desarrollo.

Existen muchos modelos posibles para la radio comunitaria, pero, por lo general, los estándares internacionales que respaldan la libertad de expresión e información tienden a ser ignorados y las buenas prácticas en el desarrollo mediático pocas veces se han adoptado de forma tal que privilegien las necesidades de las comunidades de base. Este estudio brinda información para fomentar el reconocimiento legal de las emisoras comunitarias e invita a formar sociedades y tomar medidas innovadoras que aseguren su sostenibilidad futura.

Jānis Kārklīņš

Subdirector General de Comunicaciones, Información e Informática
UNESCO



INTRODUCCIÓN

Los medios de comunicación comunitarios contribuyen, en gran medida, al derecho a la libertad de expresión, definido en los tratados internacionales¹, esencialmente, como el libre flujo de información y de ideas en una sociedad. Les da acceso a la posibilidad de expresar su voz a las comunidades que, de otro modo, no podrían hacerlo, o bien, tendrían escasas oportunidades y, a través de los medios de comunicación, se aseguran que esté presente la información que es de interés e importancia para la comunidad que, de otro modo, le sería negada. Además, cada vez más se las considera valiosísimas para promover el desarrollo y la democracia.

Se han identificado casos de medios comunitarios que datan de la década de 1940, como el de las estaciones de radio comunitarias operadas por el gremio de los mineros en Bolivia. Los primeros ejemplos de normas promulgadas directamente a la medida de las radios comunitarias son de la década de 1960, pero no son muy comunes. Sin embargo, en estos últimos años, han surgido una cantidad significativa de normas que reconocen explícitamente el papel que desempeñan los medios comunitarios y su importancia a nivel nacional e internacional. Este reconocimiento, por lo general, se ha manifestado a través de formas de otorgamiento de licencias específicas para las emisoras comunitarias, principalmente para las estaciones de radio comunitarias.

El estímulo para estos marcos regulatorios crecientes se debe a que, cada vez más, se les reconoce el importante papel que pueden desempeñar al fomentar el desarrollo y el crecimiento de los medios comunitarios. Si se espera que las emisoras comunitarias compitan con las emisoras comerciales al mismo nivel, incluso económico, por la asignación de frecuencias, en casi todos los países quedarán relegadas, principalmente, debido a que poseen un escaso acceso a los recursos financieros y humanos y, por lo tanto, no son capaces de competir abiertamente para las concesiones de las licencias. Si su presencia dentro del ambiente de las emisoras queda al criterio de los entes reguladores, corren el riesgo de ser ignoradas o controladas por las reglamentaciones o, lo que es peor, la intervención política. La clara respuesta a estos desafíos es el reconocimiento específico por ley de las emisoras comunitarias, junto con el establecimiento de procesos de concesión de licencias específicas que aseguren que estas emisoras son capaces de operar y tener acceso a plataformas de distribución predominantes, incluso las radiofrecuencias.

Una vez establecidas, en la mayoría de los países, las emisoras de radio luchan por sobrevivir, como resultado de los desafíos presentados por la financiación necesaria para cubrir sus transmisiones y la producción de los programas. En muchos casos, la supervivencia de estas emisoras depende de la existencia de regímenes especiales de sostenibilidad y normas, que pueden reducir los costos (por ejemplo, a través de tarifas especiales para la concesión de licencias), asegurar que tengan acceso a diferentes canales de ingresos (tales como la publicidad y el patrocinio) y, en muchos casos, brindarles la financiación de apoyo (por ejemplo, de subsidios, que siempre se deberían asignar en forma transparente o a través de un subsidio cruzado por parte de empresas).

Este informe comparte las experiencias de todo el mundo con respecto al reconocimiento legal para la sostenibilidad y el correcto manejo del sector de los medios de comunicación comunitarios. Hace vinculaciones con los tratados internacionales, identifica las características regionales en común, compara los estándares legales y analiza las disposiciones de las normas.

Examina los marcos regulatorios nacionales relacionados con tres cuestiones, a saber, reconocimiento, definición y forma, acceso y concesión de licencias, y financiación y sostenibilidad. Este informe brinda descripciones detalladas de los enfoques normativos o planes regulatorios para las tres cuestiones en 30 países², con base en un enfoque comparativo consistente. Esta información está fragmentada por cada cuestión, región y país y cada sección temática comparativa está seguida de un corto análisis.

Este informe representa un primer intento de documentar y registrar los marcos regulatorios que existen y los que son potenciales dentro del arco de las estaciones de radio comunitarias en diferentes regiones del mundo. La reglamentación de las mejores prácticas puede habilitar significativamente

1 Por ejemplo, ver el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

2 Los países son Argentina, Australia, Bangladesh, Benín, Bután, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Etiopía, Francia, Hungría, India, Indonesia, Maldivas, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nigeria, Filipinas, Serbia, Islas Salomón, Sudáfrica, España, Suecia, Tailandia, Uganda y Uruguay.

a las emisoras comunitarias, mientras que las normas poco flexibles y restrictivas pueden colocar obstáculos en el camino hacia su desarrollo y crecimiento. El objetivo de este informe es promover una mayor comprensión acerca de los desafíos y potencialidades de los medios comunitarios, además de destacar las mejores prácticas, con la idea de ayudar a los Estados Miembros de la UNESCO a identificar y abordar las áreas prioritarias para que sean reformadas dentro de sus propios contextos nacionales.

Según lo demuestra este informe, se han tomado múltiples enfoques para la reglamentación de los medios comunitarios, entre las diferentes regiones del mundo y dentro de cada una. En cierto modo, esto es un reflejo de los diversos caminos que conducen al reconocimiento de los medios comunitarios, pero también es el resultado de la insuficiencia de estándares internacionales claros que existen en esta área. Otro factor ha sido la resistencia de ciertos Estados a brindar sistemas de apoyo para que los medios comunitarios puedan desarrollarse y crecer. Como consecuencia, no se ha reconocido específicamente a las emisoras comunitarias en algunos países. En algunos casos, países que si bien habían reconocido específicamente a las emisoras comunitarias, lo habían hecho de tal manera que parecían haber querido limitar más que fomentar al sector.

El análisis comparativo que se brinda en este informe tiene en cuenta el desarrollo desperejo de los marcos regulatorios relacionados con los medios comunitarios entre las diferentes regiones y dentro de cada una. Se ha utilizado un enfoque regional que cubre África, Asia, Europa y América Latina, entre otros,³ donde se reconoce que cada región posee experiencias muy diferentes en cuanto a los medios comunitarios, así como también una variación sustancial dentro de cada una. La experiencia que se analiza en Asia abarca dos subregiones, dado que es un continente vasto en cuanto a su geografía, población y tradiciones diversas. Este enfoque no se ha utilizado para África, Europa y América Latina, debido al tamaño de las muestras, principalmente, pero también con la finalidad de mantener el foco en tratar de captar un panorama general de las tendencias actuales a nivel mundial.

Un enfoque importante de este informe está puesto en las estaciones de radio comunitarias, por varias razones. En la mayoría de los países, las estaciones de radio comunitarias están mucho más desarrolladas que las transmisiones de televisión comunitaria. Esta última, forma parte de un sector reconocido y creciente y este informe hace referencia a los marcos regulatorios que existen en algunos países. Los requisitos regulatorios sobre los medios de prensa gráfica no se imponen en algunas democracias mientras que, en otras, los sistemas de registro son muy laxos y los regímenes de quejas aún no han prestado atención a la necesidad de crear regímenes específicos para los diarios comunitarios.

Este informe no se ocupa de la cuestión de los medios de comunicación a través de internet, ya sea comunitarios o de otro tipo. Mientras que actualmente, y cada vez más, existen intentos de regular internet, y muchos intentan controlarla; existen pocos, si los hay, marcos regulatorios destinados a fomentar el desarrollo de los medios comunitarios a través de internet.

La aparición de la capacidad de transmisión digital es un desarrollo tecnológico importante que posee un impacto transformador en todos los tipos de emisiones. La televisión digital abierta (DTT, por su sigla en inglés) y la fecha, ya vencida, o pendiente, para que se terminen las transmisiones de televisión analógica posee implicancias muy importantes para la televisión comunitaria en muchos países. Por el momento, al menos, las transmisiones de radio digital continúan existiendo junto a las analógicas. El impacto potencial de estos desarrollos tecnológicos sobre la radio comunitaria está sujeto a debates constantes y merecen ser el objeto de un estudio pormenorizado. El presente informe se concentra en los marcos regulatorios para las transmisiones de la radio analógica, que es la que está más establecida en la mayoría de los países.

3 La Región de Oriente Medio y África del Norte (MENA, por su sigla en inglés) no está incluida en este informe, principalmente, porque el sector de medios comunitarios continúa en una etapa de desarrollo muy insipiente en esta región. Véase, por ejemplo, la Declaración de El Cairo sobre Medios de Comunicación Comunitarios, adoptada por un grupo de operadores y representante de medios comunitarios el 27 de febrero de 2013, que establece que las frecuencias en esa región están principalmente restringidas a las emisoras comerciales y públicas, y que las emisoras comunitarias, en gran medida, aún están siendo ignoradas por las normas.

Estructura del informe

La Parte I de este informe describe los estándares internacionales relevantes que brindan las bases jurídicas para los medios comunitarios, o bien que establecen estándares directamente para el sector. Esto otorga un marco legal a la presentación de las prácticas descritas para cada país.

La Parte II establece una serie de perspectivas regionales, que tiene por objeto presentarles a los lectores las generalidades de los desarrollos alcanzados y la dirección que ha tomado la radio comunitaria en cada región.

La Parte III ofrece los análisis comparativos detallados de cada país, desglosados en las cuestiones anteriormente mencionadas, es decir, reconocimiento, definición y forma, acceso y concesión de licencias, y financiación y sostenibilidad.

La Parte IV se refiere a una cantidad de países en los que el desarrollo de los marcos regulatorios para las radios comunitarias aún se encuentra en la etapa de planificación, o bien están muy poco desarrollados. En algunos de estos países, existe un sector de la radio comunitaria floreciente o importante, a pesar de la falta de reglamentación que la sustente. En otros, existen planes para introducir reglamentación específica para las emisoras comunitarias a modo de primer paso dado para el desarrollo del sector.

La Parte V anticipa una serie de recomendaciones para la reglamentación de los medios de comunicación comunitarios, con base en los estándares internacionales y en la forma en que estos estándares han impactado en los sistemas legales de los diferentes Estados. Se espera que sirva de informe para los Estados que están estableciendo o revisando sus regímenes regulatorios para las emisoras comunitarias, así como también para todos los que abogan por estos cambios.





PARTE I: ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Los estándares internacionales que gobiernan los medios comunitarios derivan de las garantías directas de la libertad de expresión amparadas por los tratados internacionales. Estas garantías incluyen una cantidad de estándares generales que son pertinentes. Incluyen el rango excepcional y limitado de restricciones al contenido brindado por los medios de comunicación comunitarios y la necesidad de que los entes que regulan los medios sean independientes.

El estándar general más relevante sobre la libertad de expresión para los medios comunitarios es la obligación de los Estados de promover la diversidad mediática. Es gracias a esta idea, y a la forma en que se ha desarrollado como estándar internacional, que la mayoría de los estándares más específicos relacionados con los medios comunitarios se han llevado a cabo. Como resultado de esto, por un lado y, porque el reconocimiento formal de los medios comunitarios aún es relativamente insipiente por el otro, es que muchos de los estándares establecidos para los medios comunitarios derivan de principios más generales, en vez de tratar de encontrar el reconocimiento explícito en el derecho internacional.

I.1 Libertad de expresión

Las normas internacionales más importantes que respaldan y propician a los medios comunitarios son las garantías del derecho a la libertad de expresión que están amparadas por los sistemas de derechos humanos internacionales y regionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)⁴ es la principal declaración sobre derechos humanos internacionales pero, en tanto resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no es legalmente vinculante para los Estados. Sin embargo, desde su adopción en 1948, las partes de la DUDH, como el artículo 19, entre otros, que garantizan la libertad de expresión, han adquirido, ampliamente, carácter legal por su uso en el derecho internacional.⁵ El artículo 19 establece que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión

Un instrumento para proteger la libertad de expresión de manera legal más formal es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁶, un tratado ratificado por 167 Estados a partir de 2013.⁷ El PIDCP garantiza la libertad de expresión, también en su artículo 19, establece en parte que:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Existen tres sistemas regionales para la protección de los derechos humanos: el de África, el de las Américas y el de Europa. La libertad de expresión queda garantizada a través de los principales tratados

4 Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948.

5 Por ejemplo, véanse los casos de la empresa Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Bélgica c/ España) (segunda etapa), informe (1970/3) de la Corte Internacional de Justicia y la opinión consultiva de Namibia, informe (1971/16) de la Corte Internacional de Justicia y la opinión separada del juez Ammoun (Corte Internacional de Justicia).

6 Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigencia: 23 de marzo de 1976.

7 Fue firmado por otros siete Estados, muchos de los cuales son pequeños Estados insulares que creen que no poseen los recursos para cumplir con los informes y los procedimientos requeridos por el Pacto.

generales sobre derechos humanos de cada uno de estos sistemas, específicamente en el artículo 9 del *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (ACHPR),⁸ el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ACHR),⁹ y el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (ECHR).¹⁰

Las decisiones y las declaraciones adoptadas por estos sistemas regionales se aplican formalmente dentro de las respectivas regiones. Sin embargo, demuestran la existencia de las opiniones de los principales especialistas en estas regiones con respecto al rango y a las implicancias del derecho a la libertad de expresión. Dada la similitud de las garantías de la libertad de expresión amparadas por los tratados internacionales y los diferentes pactos regionales, los estándares regionales son una demostración convincente del significado de la libertad de expresión en el mundo.

Queda claro que el derecho a la libertad de expresión es de una importancia fundacional para la democracia. En donde no se permite el libre flujo de información e ideas, están bajo amenaza otros derechos humanos, de hecho, la democracia misma. Los mecanismos participativos dependen de que el flujo de información e ideas sea libre y equilibrado, dado que el compromiso ciudadano solo puede hacerse efectivo si la gente está informada y posee los medios para expresarse. Otros valores sociales - que incluyen buena gobernabilidad, responsabilidad pública, compromiso individual y lucha contra la corrupción - también dependen de que se respete la libertad de expresión.

Los organismos y tribunales internacionales han dejado en claro que el derecho a la libertad de expresión es un derecho humano fundamental. La Resolución 59, sección I, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la primera de todas sus sesiones, en 1946¹¹, se refiere a la libertad de expresión en su sentido más amplio:

La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a la cual están consagradas las Naciones Unidas.

Esta resolución deja en claro que la libertad de expresión es fundamentalmente importante para los derechos individuales y para asegurar el respeto de todo otro derecho. Esta opinión ha sido adoptada por los organismos internacionales que se enfocan específicamente en los derechos humanos. El Comité para los Derechos Humanos de la ONU, un grupo de especialistas que tienen la responsabilidad de controlar y promover la implementación del PIDCP, ha declarado que:

El derecho a la libertad de expresión es de suma importancia en toda sociedad democrática.¹²

Este tipo de declaraciones se encuentran en la jurisprudencia de los tribunales internacionales y nacionales de todo el mundo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que: «La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática».¹³ Y la Corte Europea de Derechos Humanos ha destacado que: «La función de supervisión de la Corte obliga a prestar la mayor atención a los principios que caracterizan a una “sociedad democrática”. La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de esa sociedad, una de las condiciones básicas para su progreso y para el desarrollo de cada persona».¹⁴

Las garantías internacionales de la libertad de expresión brindan una amplia protección para el contenido expresivo, que abarca no solo el discurso que está ampliamente considerado como parte del interés público, sino también las declaraciones que muchos o, incluso, la mayoría consideran ofensivas o inútiles. De hecho, la protección del discurso impopular es uno de los aspectos más importantes del derecho a la libertad de expresión. La Corte Europea ha dejado en claro que:

La libertad de expresión (...) se aplica no solo a la “información” o a las “ideas” que son ampliamente aceptadas (...) sino también a las que ofenden, conmocionan o molestan al Estado o a cualquier otro sector de la población. Esas son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de pensamiento, sin las cuales la “sociedad democrática” no existe.¹⁵

8 Adoptada en Nairobi, Kenia, el 26 de junio de 1981, entrada en vigencia el 21 de octubre de 1986.

9 Adoptado en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigencia: 18 de julio de 1978.

10 Adoptado el 4 de noviembre de 1950, entrada en vigencia: 3 de septiembre de 1953.

11 14 de diciembre de 1946.

12 Tae-Hoon Park c/. República de Corea, 20 de octubre de 1998, comunicado número 628/1995, párrafo 10.3.

13 Véase CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 70.

14 Handyside c/ Reino Unido, 7 de diciembre de 1976, Solicitud número 5493/72, párrafo 49.

15 Handyside c/ Reino Unido, 7 de diciembre de 1976, Solicitud número 5493/72, párrafo 49.

La libertad de expresión posee doble dimensión, según las leyes internacionales. Tal vez sea más comúnmente entendida como la protección al derecho de “impartir” información e ideas o los derechos del orador. Además, protege el derecho a “difundir” o “recibir” información e ideas o los derechos del oyente o espectador. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explorado detalladamente esta doble dimensión del derecho a la libertad de expresión en su jurisprudencia:

(...) Cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a ‘recibir’ informaciones e ideas. El derecho protegido por el artículo 13, por lo tanto, tiene un alcance y un carácter especial, que se pone de manifiesto a través de las dos dimensiones de la libertad de expresión. Esta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero, por otro lado, implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (...) Con respecto a su dimensión social, la libertad de expresión es un mecanismo para el intercambio de ideas e información entre las personas y un medio para la comunicación masiva.¹⁶

El segundo componente de la libertad de expresión es el derecho de los oyentes a tener acceso a una amplia gama de fuentes de información e ideas. La diversidad mediática, un tema que posteriormente se va a abordar más en detalle, es una de las formas de poner en práctica este aspecto del derecho y la promoción de la diversidad, que es la clave para crear jurisprudencia sobre los medios comunitarios.

El derecho a la libertad de expresión evita que los Estados interfieran para limitar las actividades expresivas. A esto, generalmente, se lo considera una obligación negativa por parte del Estado, porque, en estos casos, el derecho limita lo que el Estado debe hacer. Sin embargo, el derecho a la libertad de expresión también impone una obligación positiva sobre el Estado, a fin de proteger el derecho en ciertas circunstancias. Por ejemplo, la obligación de implementar un sistema que haga efectivo el derecho de todos a tener acceso a la información que está en manos de los organismos públicos y, de ser necesario, protegerse de los ataques a la libertad de expresión. La Corte Europea de Derechos Humanos ha descrito las obligaciones de los Estados con respecto al deber que poseen de prevenir estos ataques, es decir:

El ejercicio genuino y eficaz de la [libertad de expresión] no depende meramente de la obligación del Estado de no interferir, sino que puede requerir que se tomen medidas de protección positivas, incluso con respecto a las relaciones entre individuos. Al determinar si existe o no existe una obligación positiva, se debe considerar alcanzar el equilibrio justo entre los intereses generales de la comunidad y los intereses individuales, cuya búsqueda es inherente a lo largo de la Convención. El alcance de esta obligación, inevitablemente, variará, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones obtenidas de los Estados contratantes, las dificultades involucradas al patrullar las sociedades modernas y las elecciones que se deben hacer con respecto a las prioridades y recursos. Ni tampoco se deberá interpretar este tipo de obligación a modo de imponer una carga a las autoridades que sea imposible o desproporcionada.¹⁷

A continuación se detallan las obligaciones positivas de los Estados para que tomen medidas tendientes a la promoción de la diversidad mediática.

1.2. La importancia de los medios de comunicación

La libertad de los medios de comunicación es crucial debido a que, en muchos países, todos los medios masivos son el principal foro de debate público. Si bien internet está comenzando a brindar foros de debate alternativos, los medios de comunicación continúan siendo de crucial importancia

16 CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva nota 13, párrafos 30 a 32.

17 Özgür Gündem c/ Turquía, 16 de marzo de 2000, solicitud número 23144/93, párrafo 43. Además, véase Appleby c/ Reino Unido, 6 de mayo de 2003, solicitud número 44306/98, párrafo 39, y Fuentes Bobo c/ España, 29 de febrero de 2000, solicitud número 39293/98, párrafo 38.

en cada país, especialmente, para la mayoría de la población mundial que aún no posee acceso a internet.¹⁸

Los medios de comunicación son canales de expresión prominentes y desempeñan una función particularmente importante con relación al cumplimiento del derecho a la libertad de expresión que, a su vez, posee implicancias particulares relativas a la libertad mediática. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que «Los medios de comunicación masivos son los que hacen realidad el ejercicio de la libertad de expresión».¹⁹ En su *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África* (Declaración de África), adoptada en 2003, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos destacó, del mismo modo estableció «la función clave de los medios de comunicación y de otros canales expresivos para garantizar total respeto por la libertad de expresión, promover el libre flujo de información e ideas, ayudar a la gente para que tome decisiones estando informada y facilitar y reforzar la democracia».²⁰

Los medios de comunicación facilitan el debate y, por lo tanto, apoyan la democracia, incluso durante períodos electorales. El Comité de la ONU para los Derechos Humanos ha destacado la importancia de que exista libertad de medios en los procesos políticos:

(...) La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello implica la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres, capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública.²¹

En la misma línea, la Corte Europea ha destacado:

La libertad de expresión le otorga a la gente uno de los mejores medios para descubrir y formar la opinión respecto de las ideas y actitudes de sus líderes políticos. En particular, les brinda a los políticos la oportunidad de reflejar y comentar acerca de las preocupaciones de la opinión pública; de este modo, posibilita la participación de todos los individuos en un debate político libre, lo que conforma la esencia del concepto de una sociedad democrática.²²

Cabe destacar que no se menciona la protección especial para el derecho a la libertad de prensa o a la libertad mediática ni en el artículo 19 del DUDH ni en el del PIDCP. Los medios de comunicación están amparados por la misma protección del derecho a la libertad de expresión como cualquier otro. Sin embargo, las cortes internacionales han reconocido ciertos privilegios especiales para los medios, junto con los otros, debido a que desempeñan la función clave de diseminar información e ideas de importancia pública.

Un ejemplo de los privilegios especiales es el derecho de los medios a negarse a divulgar sus fuentes de información confidencial. A diferencia de los ciudadanos comunes, los trabajadores de los medios de comunicación pueden negarse a prestar testimonio, incluso en los tribunales, sobre la identidad de las fuentes que les han provisto a ellos con la información requerida de forma confidencial. Sin embargo, esta protección debería abarcar a todos los que forman parte de la divulgación regular de información al público. Así, la Recomendación del Consejo Europeo sobre el derecho de los periodistas a no divulgar sus fuentes de información define a los que se benefician con esta protección como «toda persona u ente jurídico que regularmente o profesionalmente está comprometida con la recolección y divulgación de la información al público a través de los medios masivos de comunicación».²³ Esto incluye a los que trabajan en los medios comunitarios, los nuevos medios de comunicación –tales como los *bloggers*– y también algunas ONG.

La base para extender esta protección especial no está dada por la naturaleza especial del medio per se, sino por la función que desempeña los medios y otros canales de comunicación, al satisfacer el derecho del público a recibir la información y las ideas. Si los medios y otros canales de comunicación

18 Se estima que esta cifra representa casi dos tercios de la población mundial. Véase <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

19 CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva nota 13, párrafos 34.

20 Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África, adoptada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en su sesión 32 del 17 al 23 de octubre de 2002.

21 Comité de la ONU para los Derechos Humanos. Observación general número 25, 12 de julio de 1996.

22 Castells c/ España, 24 de abril de 1992. Solicitud número 11798/85, párrafo 43.

23 Consejo de Europa. Recomendación número R(2000)7, adoptada el 8 de marzo de 2000.

no pudieran proteger la identidad de sus fuentes confidenciales, esas fuentes, en primer lugar, no existirían, y al público se le negaría acceso a la información que se hubiera tenido que divulgar. La lógica que fundamenta la protección de las fuentes está bien clara en la siguiente cita de la Corte Europea de Derechos Humanos:

Sin esta protección las fuentes podrían temer dar ayuda a la prensa para informar al público sobre asuntos de interés general.²⁴

1.3. Restricciones

El derecho a la libertad de expresión no es absoluto y está reconocido no solo por el derecho internacional, sino también por las constitucionales nacionales que garantizan este derecho. Cierta restricción a la libertad de expresión es necesaria para resguardar los intereses privados –tales como la privacidad y la reputación– y los intereses públicos –tales como la seguridad nacional y el orden público–. Sin embargo, es necesario limitar estrictamente el alcance de estas restricciones, porque, de lo contrario, la garantía del derecho no tendría ningún significado (es decir, si se pudiera restringir a voluntad). Dicho de otra manera, el derecho a la libertad de expresión establece la presunción de que el contenido expresivo está protegido, que sólo puede sobrepasarse en ciertas circunstancias limitadas.

El artículo 19, inciso 3 del PIDCP establece las condiciones bajo las cuales las restricciones a la libertad de expresión serán consideradas válidas, a saber:

El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas

Se considera, ampliamente, que el artículo 19, inciso 3, impone una prueba estricta de tres partes para evaluar la legitimidad de las restricciones: solo las que aprueben las tres partes son consideradas válidas.²⁵ Más aún, la prueba se aplica tanto a la restricción en sí misma, como a la forma de administrarla. Por lo tanto, incluso una restricción que en teoría es legítima puede violar el derecho a la libertad de expresión a través de su aplicación, específicamente, si no aprueba las tres partes teniendo en cuenta todas las circunstancias.

Primero, la restricción debe ser legal, lo que refleja la idea de que solo una entidad electa puede poseer el poder para limitar el derecho fundamental a la libertad de expresión. Para aprobar esta parte de la prueba, una restricción no deberá estar basada en la ley, pero la ley también debe cumplir ciertos estándares de transparencia y accesibilidad, llamada la doctrina de «nulidad por imprecisión». La Corte Europea de Derechos Humanos ha desarrollado el concepto del requisito «legal» para la ECHR:

(...) No se puede considerar que una norma es «ley» a menos que esté formulada con la suficiente precisión para permitirle al ciudadano reglar su conducta: debe ser capaz –de ser necesario, con la debida advertencia– de prever, razonablemente en la medida de las circunstancias, las consecuencias que implica una determinada acción.²⁶

Hay una serie de razones por las cuales las provisiones de imprecisión no son legítimas restricciones a la libertad de expresión. En primer lugar, son susceptibles de interpretación amplia y, por lo tanto, inevitablemente no respetan la idea que solo los organismos electos pueden limitar el derecho. En segundo lugar, son casi una invitación al abuso, y las autoridades pueden intentar aplicarlas en situaciones que no guardan ninguna relación con el propósito original de la ley o con el legítimo objetivo que se intenta proteger. En tercer lugar, las provisiones de imprecisión no establecen, con

24 Goodwin c/ Reino Unido, 1 de marzo de 1994. Solicitud número 17488/91, párrafo 39.

25 Esta prueba ha sido reconocida por el Comité de Derechos Humanos de la ONU. Véase Mukong c/ Camerún, 21 de julio de 1994, comunicado número 458/1991, párrafo 9.7. La Corte Europea de Derechos Humanos aplica la misma prueba. Véase The Sunday Times c/ Reino Unido, 26 de abril del 1979, solicitud número 6538/74, párrafo 45.

26 Sunday Times c/ Reino Unido, nota 25, párrafo 49.

la suficiente antelación, qué expresiones de contenido son las que están prohibidas para quienes están sujetos a la ley. Por lo tanto, a esto se lo conoce comúnmente como un «efecto disuasorio» de la libertad de expresión: una situación en la que las personas se mantienen bien alejadas de la zona potencial de aplicación, para no estar en falta con las reglas. Por ejemplo, una norma que exige a los medios comunitarios perseguir un «objetivo social» se puede interpretar de muchas formas diferentes, por lo tanto, permite que los encargados de tomar decisiones abusen de la norma con fines políticos.

La segunda parte de la prueba se refiere a que las restricciones deben estar diseñadas para resguardar uno de los intereses legítimos establecidos en el artículo 19, inciso 3. Queda bien claro, de la redacción del artículo 19 del PIDCP y de las opiniones del Comité de la ONU para los Derechos Humanos, que esta lista es exclusiva y que las restricciones que no cumplan con uno de los intereses legítimos de la lista, del párrafo del inciso 3, del artículo 19, no son válidas.²⁷ Cabe destacar que esta lista no incluye los intereses económicos, por lo tanto, las restricciones a los medios comunitarios que se habían justificado desde un punto de vista económico serán difíciles de corroborar.

Tercero, la restricción debe ser necesaria para resguardar los intereses. La parte de la prueba que se refiere a la necesidad, representa un estándar muy alto, aparentemente, a partir de esta frase citada en repetidas oportunidades por la Corte Europea:

La libertad de expresión, tal como se la ha consagrado en el artículo 10, está sujeta a una cantidad de excepciones que, de todos modos, se deben interpretar estrictamente, y la necesidad de que existan cualquier tipo de restricciones se debe establecer convincentemente.²⁸

Existen una serie de aspectos diferentes para esta parte de la prueba. En primer lugar, la restricción debe responder a una necesidad urgente, en el sentido de que está resguardando un interés significativo e importante. Esto deja de lado las restricciones que resguardan pequeños e insignificantes intereses. Segundo, la restricción se debe diseñar cuidadosamente, a fin de que represente la medida menos invasiva de la libertad de expresión, mientras brinda un resguardo eficaz de los intereses. Tercero, la restricción debe afectar solo a la estrecha zona de la diatriba (a veces al incumplimiento de esta condición se la conoce como «nulidad»). Cuarto, la restricción debe ser proporcionada.

Esto incluye comparar el probable daño a la libertad de expresión que emana de la restricción con los beneficios que brinda en términos de resguardar los legítimos intereses. Por ejemplo, una norma que les exige a los medios comunitarios que la mayor parte de su programación sea local podría estar justificada como una medida proporcionada, dada la necesidad de asegurar que la programación sirva a la comunidad, pero una norma que exija que toda la programación sea local, probablemente, sería exagerada.

1.4. Independencia de los entes regulatorios²⁹

Son necesarias ciertas formas de actividades regulatorias que impacten en la libertad de expresión, generalmente, como parte de un grupo de medidas estratégicas, por ejemplo, diseñadas para fomentar la diversidad de emisoras o para aplicar el derecho a la información. En algunos casos, estas actividades regulatorias necesitan el establecimiento de un ente regulatorio, tal como un ente regulador de transmisiones. Las cortes internacionales han dejado en claro que las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión requieren que los entes que ejercen poderes regulatorios sobre los medios sean resguardados –ya sea en forma legal como práctica– de la interferencia política, comercial y de cualquier otro tipo. Las razones son bastante obvias. Si dichos entes están sujetos al control del gobierno, es probable que fomenten intereses del gobierno, más que los intereses de un público más amplio, en detrimento de la libertad de expresión. Del mismo modo, si estos entes están sujetos al control comercial o privado, en particular por el sector al que le prestan servicio, no tendrán la posibilidad de regular el sector eficazmente.

27 Véase *Mukong c/ Cameroon*, nata 25, párrafo 9.7.

28 Por ejemplo, véase *Thorgeirson c/ Islandia*, 25 de junio de 1992, solicitud número 13778/88, párrafo 63.

29 Este tema no es el objetivo de este estudio, pero se lo destaca aquí debido al impacto que puede tener la falta de respeto a la normativa sobre la capacidad de los medios comunitarios de promocionar el libre flujo de información e ideas en la sociedad, a fin de cumplir con el derecho a la libertad de expresión.

Este principio se apoya fuertemente en las decisiones y declaraciones internacionales. La Declaración Africana establece claramente, en su principio VII, inciso 1, que:

Toda autoridad pública que ejercite su poder regulatorio sobre las áreas de transmisiones y telecomunicaciones deberá ser independiente y deberá estar adecuadamente resguardado de interferencias, en particular, de las de naturaleza política o económica.

En el mundo, existen cuatro funcionarios internacionales especiales que poseen el mandato de proteger la libertad de expresión, denominados en este informe como mandatarios internacionales especiales de la libertad de expresión, dado que uno de los tres es un Representante más que un Relator Especial. Los funcionarios son: Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas (ONU),³⁰ el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA),³¹ el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACmHPR),³² y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).³³ El mandato especial adopta una Declaración Conjunta sobre un tema diferente cada año relacionado con la libertad de expresión.

La necesidad de resguardarse de la interferencia política y comercial fue tratada en su Declaración Conjunta de 2003, a saber:

Toda autoridad pública que ejercite poderes regulatorios formales sobre los medios de comunicación deberá ser resguardada de la interferencia, particularmente de naturaleza política y económica, lo que incluye un proceso de designación de los miembros que sea transparente, que permita el escrutinio público y que no esté controlada por ningún partido político en particular.³⁴

Dentro de Europa, una recomendación completa del Consejo de Europa se enfoca en la independencia de los entes regulatorios de emisoras, principalmente la recomendación 23 del año 2000 sobre la independencia y funciones de las autoridades regulatorias para el sector de las transmisiones. La primera oración de esta recomendación establece:

Los Estados Miembros deberán asegurar el establecimiento y funcionamiento sin trabas de los entes regulatorios para el sector de la transmisión, creando un marco legal propicio para alcanzar este objetivo. Las normas y procedimientos, que gobiernan o afectan el funcionamiento de las autoridades de los entes regulatorios, deberán afirmar y resguardar su independencia.³⁵

En 2008, Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación adoptó los Indicadores de *Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*.³⁶ Estos establecieron, en detalle, los temas que debían considerarse cuando se evaluaba el marco para desarrollar los medios de comunicación sociales. El indicador 1.6 se enfoca en la independencia del sistema regulatorio para las transmisiones, estableciendo una serie de consideraciones por las que se puede evaluar el alcance de la garantía de esa independencia.

30 Esta función fue creada originalmente por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a través de la resolución 1993/45 del 5 de marzo de 1993, y el mandato se ha extendido regularmente desde ese momento, más recientemente por la resolución 16/64 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

31 Véanse los comunicados de prensa de la CIDH del 6 de marzo de 1998, párrafos 14-15, para leer la decisión original adoptada para establecer este mandato.

32 Establecido por la resolución 71 en la asamblea ordinaria número 36, llevada a cabo en Dakar, Senegal, del 23 de noviembre al 7 de diciembre de 2004.

33 Creado por decisión número 193 del Consejo Permanente de OSCE, 5 de noviembre de 1997.

34 Adoptado el 18 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/66176> Existían solo tres mandatos en ese momento dado que la relatoría especial para el continente africano aún no se había creado.

35 Adoptado por el Comité de ministros del Consejo de Europa, el 20 de diciembre de 2000.

36 Disponible en <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/intergovernmental-programmes/ipdc/initiatives/media-development-indicators-mdis/>

I.5. Diversidad: Estándares generales

La diversidad ha recibido una amplia adhesión como aspecto fundamental del derecho a la libertad de expresión.³⁷ Según la jurisprudencia, como ya se ha dicho anteriormente, deriva de la característica del derecho de poseer múltiples dimensiones, que resguarda no solo el derecho del orador (de «impartir» información e ideas), sino también del derecho del oyente (de “buscar y recibir” información e ideas).³⁸

Pero en su gran mayoría, los estándares internacionales sobre la diversidad están arraigados en la idea más específica de la diversidad mediática. La *Declaración de Windhoek*, adoptada con el auspicio de la UNESCO, el 3 de mayo de 1991, establece que:

1. En consonancia con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el establecimiento, mantenimiento y promoción de la prensa libre independiente y pluralista es esencial para el desarrollo y mantenimiento de la democracia de una Nación y para su desarrollo económico.
3. Por prensa pluralista entendemos la terminación de los monopolios de cualquier tipo y la existencia de la mayor cantidad posible de diarios, revistas y periódicos que reflejen el mayor rango posible de opiniones dentro de una comunidad.³⁹

La corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la realización del derecho a buscar y a recibir información e ideas solo es posible en el contexto de la libertad y la pluralidad mediática:

Son los medios masivos de comunicación los que hacen que la libertad de expresión se vuelva una realidad. Esto significa que las condiciones de su uso deben cumplir con los requisitos de esa libertad, por lo tanto, deben existir, entre otros, la pluralidad de medios de comunicación, la prohibición de todos sus monopolios, y las garantías para resguardar la libertad e independencia de los periodistas.⁴⁰

La Declaración Conjunta de 2007 de los mandatarios internacionales especiales sobre la libertad de expresión, que se enfoca exclusivamente en la diversidad de las emisoras, destacó la importancia de la diversidad mediática de la siguiente forma:

Remarcar la importancia fundamental de la diversidad en los medios de comunicación para la libre circulación de información e ideas en una sociedad, tanto con respecto a darles a todos la oportunidad de expresarse, como de satisfacer sus necesidades y otros intereses, según estén resguardados por las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión.⁴¹

La necesidad de medidas positivas para promocionar la diversidad mediática ha sido reconocida por varias autoridades. La Declaración de África, por ejemplo, establece que:

La libertad de expresión impone la obligación sobre las autoridades de tomar decisiones positivas para promocionar la diversidad, que incluyen, entre otros:

- ➔ disponibilidad y promoción de un abanico de información e ideas para el público;
- ➔ acceso pluralista a los medios y otras formas de comunicación, que incluyen a los grupos vulnerables o marginalizados, tales como las mujeres, niños y refugiados, así como también grupos lingüísticos y culturales;

37 Cabe destacar que algunos comentaristas prefieren el término “pluralismo”, mientras que otros distinguen entre “pluralismo” y “diversidad”. No existen definiciones ni distinciones entre estos términos que estén ampliamente aceptadas. El uso del término “diversidad” es consistente con la práctica dominante de muchos de los comentaristas principales, incluso de los mandatarios internacionales especiales (relatores especiales) sobre la libertad de expresión.

38 Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Interamericana de Justicia en el caso Baruch Ivcher Bronstein c/ Perú, 6 de febrero de 2001, series C, número 74, párrafo 146.

39 La Declaración fue apoyada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sesión número veintiséis en 1991.

40 *Ibid.*, párrafo 34.

41 Adoptado el 12 de diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/66176>

- ➔ la promoción y protección de las voces africanas, que incluyen la expresión a través de los medios en sus idiomas nacionales;
- ➔ la promoción del uso de los idiomas nacionales en los asuntos públicos, incluso en los tribunales.⁴²

Principalmente, la Declaración Africana le solicita a los Estados «promover una situación económica general en la que los medios de comunicación puedan prosperar».⁴³

La *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*⁴⁴ también destaca la importancia de la diversidad mediática, en su artículo 6, punto 2, inciso h, estableciendo que los Estados pueden considerar:

Las medidas destinadas a destacar la diversidad mediática, que incluyen las de las emisoras de servicio público.

Dentro del contexto europeo, la cuestión de la diversidad mediática como aspecto del derecho a la libertad de expresión atrajo considerable atención y, nuevamente, el Consejo de Europa ha adoptado la documentación específica al respecto: La Recomendación de 2007, sección 2, sobre el Pluralismo mediático y la diversidad de contenido de los medios de comunicación (recomendación del Consejo de Europa de 2007).⁴⁵ Toda la recomendación está dedicada a la cuestión de la importancia del pluralismo en los medios y las medidas tomadas para su promoción. La primera oración de la recomendación, en una parte, establece que:

Los Estados Miembros deben buscar asegurarse que el público tenga a disposición suficiente variedad de canales mediáticos que le pertenezcan a varias empresas diferentes, privadas y públicas.

La recomendación también se refiere directamente a la necesidad de tomar medidas positivas para promover la diversidad, estableciendo que:

El pluralismo informativo y la diversidad en el contenido mediático no quedarán garantizados automáticamente por más que se multiplique la oferta de los medios de comunicación al público. Por lo tanto, los Estados Miembros deben definir e implementar una política activa en este campo.⁴⁶

Esto está apoyado por la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, que frecuentemente ha afirmado que: «(...) La divulgación de información e ideas de interés general (...) no puede realizarse con éxito a menos que esté basada en el principio del pluralismo».⁴⁷

Más allá de estos estándares generales sobre diversidad mediática, existen una cantidad de estándares más específicos que se enfocan en la diversidad como objetivo de las regulaciones de las transmisiones. Por ejemplo, la Declaración de África establece que:

Los Estados deben promover un sector privado, independiente y diverso para las emisoras. El monopolio estatal sobre las transmisiones no es compatible con el derecho a la libertad de expresión.⁴⁸

En su Declaración Conjunta del 2001, los mandatarios internacionales especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión establecieron que:

42 Principio III.

43 Principio XVI, inciso 1.

44 Adoptado el 20 de octubre de 2005, en vigencia desde el 18 de marzo de 2007.

45 Recomendación número 2 de 2007, adoptada por el Comité de ministros el 31 de enero de 2007. Esta actualiza la recomendación número 1 de 1991 sobre las medidas para promover el pluralismo mediático, adoptada por el Comité de ministros el 19 de enero de 1999.

46 Cláusula II, inciso 1.

47 Véase, por ejemplo, el caso de Informationsverein Lentia y Otros c/ Austria, 24 de noviembre de 1993, solicitudes número: 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 y 17207/90, párrafo 38.

48 Principio V, inciso 1.

Promover la diversidad deberá ser el objetivo principal de las regulaciones de las emisoras; la diversidad implica la igualdad de género dentro de las emisoras, así como también la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la sociedad para que accedan a las radiofrecuencias.⁴⁹

Dentro del contexto europeo, la cuestión de la diversidad en el sector de las emisoras, considerado como un aspecto del derecho a la libertad de expresión, ha cobrado considerable atención. En un caso de 2012, *Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano c/ Italia*, La Corte Europea de Derechos Humanos estableció con cierto detalle los principios clave que gobiernan esta idea:

129. La Corte considera que, al inicio, es apropiado recapitular los principios generales relativos al pluralismo de los medios audiovisuales establecidos en la jurisprudencia. Como ya se ha destacado, no puede existir la democracia sin que exista el pluralismo. La democracia se desarrolla con la libertad de expresión. Es la esencia de la democracia permitir que se propongan y se debatan diversos programas políticos, incluso los que cuestionan la forma en que un Estado está organizado en la actualidad, siempre que no perjudique a la democracia en sí misma.

130. En este caso, la Corte observa que para asegurar el verdadero pluralismo en el sector audiovisual de una sociedad democrática, no es suficiente crear las condiciones para que existan varios canales o la posibilidad teórica de posibles operadores para que tengan acceso al mercado audiovisual. Además, es necesario permitir el acceso real al mercado para poder garantizar la diversidad de todo el contenido de la programación, que refleje, en la medida de lo posible, la variedad de opiniones que se presentan en una sociedad para la cual se crea esa programación (...).

134. La Corte observa que en un sector tan sensible como el de los medios audiovisuales, además de su obligación negativa de no interferir, el Estado posee una obligación positiva de colocar en su lugar el marco regulatorio y administrativo apropiado para garantizar el pluralismo (véase el párrafo 130 *ut supra*). Esto es especialmente deseable cuando el sistema audiovisual nacional, como en este caso, está caracterizado por un duopolio.

Con esto presente, cabe destacar que en la recomendación CM/Rec. (2007), inciso 2, sobre pluralismo mediático y diversidad de contenido de los medios de comunicación (véase el párrafo 72 *ut supra*), el Comité de Ministros reafirmó que: «para resguardar y promocionar activamente las expresiones pluralistas de ideas y opiniones, así como también la diversidad cultural, los Estados Miembros deben adaptar los marcos regulatorios existentes, particularmente con respecto a la propiedad de los medios de comunicación y adoptar toda medida regulatoria y financiera que sea necesaria para garantizar la transparencia mediática y el pluralismo estructural, además, de la diversidad del contenido que se distribuye».⁵⁰

La corte brindó otra opinión sobre el principio de la diversidad de transmisiones en el caso *Manole y Otros c/ Moldova*:

La Corte considera que, en el sector de las transmisiones audiovisuales, los principios anteriormente expuestos imponen una obligación al Estado de asegurar, primero, que el público tenga acceso a través de la televisión y de la radio a una información imparcial y exacta y a un abanico de opiniones y comentarios, que reflejen, entre otros, la diversidad de las perspectivas políticas dentro del país y, segundo, que a los periodistas y a otros profesionales que trabajan en los medios audiovisuales no se les impida divulgar esta información y comentarios. La elección de los medios por los cuales se alcanzarán estos objetivos debe variar de acuerdo con las condiciones locales y, por lo tanto, queda dentro del criterio del Estado en cuestión.⁵¹

49 Adoptado el 30 de noviembre de 2001. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/66176>

50 7 de junio de 2012, solicitud número 38433/09. Véase, además, *Informationsverein Lentia y Otros c/ Austria*, 24 de noviembre de 1993, solicitudes número: 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 y 17207/90, párrafo 38.

51 17 de septiembre de 2009, solicitud número 13936/02, párrafo 100.

En 2002, la ONG internacional sobre derechos humanos, ARTICLE 19, adoptó el documento *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation* [Acceso a la radiofrecuencia: Principios sobre la libertad de expresión y la regulación de las emisoras],⁵² que establece una serie de estándares que gobiernan las regulaciones de las emisoras. Incluye una definición de la diversidad de las transmisiones, en el Principio 3, parte 1, a saber:

La diversidad implica pluralismo de las organizaciones transmisoras, de los propietarios de estas emisoras y de las voces, puntos de vista e idiomas dentro de toda la programación de las emisiones. En particular, la diversidad implica la existencia de una amplia gama de emisoras y programaciones independientes que representen y reflejen a toda la sociedad.

1.6. Tres clases de diversidad

La Declaración Conjunta de 2007 de los mandatarios internacionales especiales sobre la libertad de expresión identificó tres aspectos distintos del pluralismo mediático o de la diversidad de las transmisiones: contenido, propiedad o fuente y clase de emisora o diversidad sectorial.⁵³ La diversidad de contenido, con relación a brindar una amplia gama de contenido que sirva a las necesidades y los intereses de diferentes miembros de la sociedad, es, en última instancia, la más obvia y la más importante. Además, implica que los medios de comunicación sirvan a las necesidades de la libertad de expresión de todos los grupos de una sociedad.

La diversidad de contenido depende de que exista pluralidad de clases de medios o diversidad de emisoras. Específicamente, la democracia requiere un medio en el cual las diferentes clases de emisoras, que incluyen de servicios públicos, comerciales y comunitarios, puedan desarrollarse. Este tipo de diversidad es directamente la más relevante para los medios comunitarios que reflejan diferentes puntos de vista, brindan diferentes tipos de programación y aseguran el acceso a la transmisión de diferentes voces.

La ausencia de la fuente de diversidad, reflejada en el creciente fenómeno de la concentración de la propiedad de los medios, puede impactar de formas significativas en el contenido mediático, así como también en la independencia y la calidad. Una cantidad de declaraciones acreditadas apoyan la idea de que el derecho a la libertad de expresión impone a los Estados la obligación de promocionar las tres clases de pluralismo –de fuentes, de contenido y de emisoras– lo que incluye, específicamente, a través de la regulación de las transmisiones. Algunas de estas son de carácter legal, mientras que otras simplemente se refieren a las buenas prácticas, según la forma en que los Estados democráticos las implementen.

Diversidad de contenido

La necesidad de adoptar medidas directas para promocionar la diversidad de contenido, es decir, crear contenido diverso, ha sido reconocida ampliamente. La idea de un acceso equitativo a los medios de comunicación está, en cierta medida, basado en la idea de que esto va a ayudar a crear la diversidad del contenido mediático que, a su vez, va a asegurar, a través de los medios, el acceso de todos a la información y a las ideas relevantes para sus intereses o situaciones particulares.

La Declaración Africana y la Recomendación de 2007 de la Corte de Europa incluyen solicitudes específicas para promocionar la diversidad de contenido. La primera, por ejemplo, solicita la promoción de las voces africanas, lo que incluye, a través de los medios y en su idioma local.⁵⁴ También, solicita que el mandato de las emisoras de servicio público esté «claramente definido e incluya una obligación de asegurar que el servicio público reciba la información adecuada y políticamente equilibrada, en particular durante los períodos electorales».⁵⁵

52 Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>

53 Véase, además, a Thomas Gibbons, "Concentrations of Ownership and Control in a Converging Media Industry" [Concentración de la propiedad y el control en una industria mediática convergente], de Chris Marsden & Stefaan Verhulst, editores, en *Convergence in European Digital TV Regulation* [Convergencia en la reglamentación de la televisión digital europea] [London, Blackstone Press Ltd., páginas 155-173, at 157. Londres (1999).

54 Principio III.

55 Principio VI.

La recomendación de 2007 de la Corte Europea le solicita a los Estados que «defina e implemente una política activa en este área», y que adopte, de ser necesario, normas llamadas *must carry* (“debe retransmitir”) para las plataformas de distribución, que incluyen a los sistemas de cable y otros (es decir, dirigido a los distribuidores satelitales y digitales). Además, establece, como ejemplos específicos de posibles opciones de políticas, que las emisoras produzcan cierto volumen de programación original y la reglamentación para limitar la redifusión de la programación, si es que esto amenaza la diversidad.⁵⁶ Si se implementa apropiadamente, estas aparentes restricciones al derecho de la libertad de expresión de las emisoras, en realidad, servirán a una mayor libertad de expresión del público, al destacar el derecho a buscar y recibir información e ideas.

Del mismo modo, la Declaración Conjunta de 2007 solicita que las herramientas de políticas mediáticas sean utilizadas para la promoción de la diversidad de contenido entre y dentro de las emisoras mediáticas. Además, solicita que se considere brindarle apoyo «con base en criterios objetivos y equitativos aplicados de manera tal que no sean discriminatorios, para la producción de contenido que contribuyen enormemente a la existencia de la diversidad»

Diversidad: Origen de la propiedad

La necesidad de evitar la concentración indebida de propiedad de medios o la diversidad de fuentes también está muy arraigada en los estándares internacionales. Este estándar se aplica a la concentración indebida de la propiedad que está en manos del Estado y de los privados. En el Comentario General del PIDCP del 2011, sobre el artículo 19, el Comité de Derechos Humanos de la ONU estableció:

Este Comité reitera su observación del comentario general número 10 acerca de que «a raíz del desarrollo de los medios masivos de comunicación modernos, se hacen necesarias las medidas eficaces para prevenir la clase de control sobre los medios que pueda interferir con el derecho de cada persona a la libertad de expresión». El Estado no debe poseer el control monopólico sobre los medios y debe promocionar la pluralidad mediática. Así, el Estado, por su parte, debe proceder en forma apropiada, en consonancia con este Pacto, para evitar el dominio o la concentración indebida de los medios por parte de grupos mediáticos controlados por privados en situaciones de monopolio, que puedan perjudicar la diversidad de fuentes y perspectivas.⁵⁷

La Corte Europea ha identificado uno de los problemas clave de la concentración indebida de las propiedades mediáticas:

Una situación por la cual a un poderoso grupo económico o político en una sociedad se le permite obtener una posición dominante sobre los medios audiovisuales y, por lo tanto, ejerce presión sobre las emisoras que, finalmente, restringe su libertad editorial socava la función primordial de la libertad de expresión en una sociedad democrática, tal como se la consagra en el artículo 10 de la Convención, en cuanto a que sirve, particularmente, para divulgar información e ideas de interés general, que es lo que el público tiene más derecho a recibir. Esto también es cierto cuando la posición dominante está en el Estado o en las emisoras públicas. Así, la Corte ha mantenido que, por su característica restrictiva, un régimen de otorgamiento de licencias que le permita a las emisoras públicas tener el monopolio sobre las frecuencias disponibles no será justificable a menos que se pueda demostrar que existe una necesidad urgente para tal efecto.⁵⁸

El principio número 12 de la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión (llamada «Declaración Interamericana de Principios»)⁵⁹ solicita, específicamente, que se tomen medidas tendientes a limitar «[...] monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación», sobre la base del socavamiento de «la pluralidad y la diversidad que aseguran el ejercicio total del derecho de las personas a la información». La Corte Interamericana de Derechos

56 Cláusula II (N. del T. Las normas *must carry* se refieren a la obligación de los sistemas de televisión (originalmente de cable) de retransmitir las señales locales de televisión abierta).

57 Comentario General número 34 del 12 de septiembre de 2011, CCPR/C/GC/34, párrafo 40.

58 Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano c/ Italia, nota 50, párrafo 133.

59 Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su asamblea regular número 108 del 19 de octubre de 2000.

Humanos también ha solicitado que se «excluyan todos los monopolios (de la propiedad de los medios de comunicación) de cualquier tipo», nuevamente, con relación al pluralismo.⁶⁰ La Declaración Africana también solicita que se tomen medidas eficaces para prevenir la concentración indebida de la propiedad.⁶¹

La Recomendación de 2007 de la Corte Europea destaca el problema de la concentración de los medios y realiza una serie de recomendaciones sobre cómo abordar el tema, entre otros, las normas sobre la transparencia de la propiedad y la prohibición de que la concentración mediática esté por encima de cierto nivel del umbral establecido para la concentración horizontal y vertical de la propiedad de los medios.⁶²

En su Declaración Conjunta de 2007, los mandatarios internacionales especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión establecieron la necesidad de adoptar medidas más duras para evitar que surjan concentraciones indebidas de propiedades mediáticas, nuevamente, con relación a la amenaza de la concentración horizontal y vertical:

En reconocimiento de la importancia particular que posee la diversidad mediática para la democracia, se debe tomar medidas especiales, entre otras, contra el monopolio, a fin de evitar la concentración indebida de los medios o la propiedad cruzada de los medios. Tales medidas deben involucrar rigurosos requisitos sobre la transparencia de la propiedad de los medios en todos los niveles. También deben involucrar controles activos, tomando en cuenta la concentración de la propiedad de los medios durante el proceso de concesión de licencias, en caso que sea necesario, informaciones previas de las principales combinaciones propuestas y poderes para evitar que ese proceso.

Diversidad de tipos de emisoras

Muchas declaraciones especializadas estudian el tema de la diversidad del tipo de emisoras implícita o explícitamente. La Declaración Interamericana de Principios establece que: «La concesión de las frecuencias de transmisión de radio y televisión deben tener en cuenta los criterios democráticos que brindan igualdad de oportunidades de acceso a todos los individuos».⁶³ La Declaración Conjunta de 2003 adoptada por los mandatarios internacionales especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión, en cambio, se refiere al acceso equitativo, y establece que: «La asignación de frecuencias de transmisión se debe basar en criterios democráticos y debe asegurar que la oportunidad de acceso sea equitativa».⁶⁴ Como se mencionó anteriormente, la Declaración Africana se refiere a la necesidad de asegurar «acceso pluralista a los medios y otros canales de comunicación, incluso los grupos vulnerables y marginados, tales como las mujeres, los niños y los refugiados, así como también los grupos lingüísticos y culturales».⁶⁵

En la práctica, asegurar que las licencias sean otorgadas a diferentes tipos de emisoras –comerciales, de servicio público⁶⁶ y comunitarias– es una forma clave de promocionar el acceso a los medios de comunicación, dado que ese es un camino eficaz para ampliar la gama de voces y perspectivas disponibles en las transmisiones.

Todos los países, menos los más represivos, ahora otorgan las licencias a las emisoras comerciales, en reconocimiento a la importante contribución que hacen a la diversidad. La Declaración de África establece que:

Los Estados deben fomentar que el sector de transmisiones sea diverso, independiente y privado. Un monopolio estatal sobre las emisoras no es compatible con el derecho a la libertad de expresión.⁶⁷

60 La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva nota 13, párrafo 34.

61 Principio XIV, sección 3. La Declaración de África también descarta los monopolios de las emisoras públicas. Véase el Principio V, sección 1.

62 Cláusula I, inciso 2.

63 Principio 12.

64 Nota 34.

65 Principio III.

66 En la práctica, muchas emisoras continúan bajo el control del gobierno y, por lo tanto, no califican como emisoras de servicio público. En algunos casos estas emisoras también se parecen mucho a las emisoras comerciales.

67 Principio V, sección 1.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha descartado específicamente la idea de un monopolio del servicio de radiodifusión pública (PSB, por su sigla en inglés). En un caso de 1993, Austria argumentó que un monopolio PSB era la única forma de promocionar importantes valores en las transmisiones, incluyendo «la objetividad e imparcialidad del reportaje, la diversidad de opiniones, la programación equilibrada y la independencia de las personas y de los organismos responsables de la programación». La Corte fácilmente rechazó estos argumentos, destacando la importancia de la diversidad y estableció que:

De todas las formas que existen para asegurar que estos valores (es decir, la diversidad) sean respetados, un monopolio público es el que impone las mayores restricciones sobre la libertad de expresión, a saber: la imposibilidad total de transmitir de ninguna otra manera que no sea a través de la estación pública y, en algunos casos, en muy escasa medida, a través de las estaciones de cable locales.⁶⁸

La función que desempeñan las emisoras de servicios públicos, si son independientes y están financiadas adecuadamente, en relación a facilitar el acceso a los medios, de muchas maneras diferentes y a través de una serie de formatos de programación, ha sido ampliamente reconocida. En Europa, se le ha dado mucha atención a la importancia que poseen las emisoras de servicio público y a su habilidad para contribuir a crear un ambiente mediático pluralista. Una recomendación sobre la independencia de las emisoras de servicio público en 1996⁶⁹, fue seguida de una declaración sobre el mismo tema diez años después, en 2006.⁷⁰ El Consejo de Europa también adoptó una recomendación específicamente sobre el tema de los mandatos de las emisoras de servicio público. Entre otras cosas, este establece que se debe brindar «Un punto de referencia para todos los miembros del público, permitiendo el acceso universal» y establecer «un foro de debate público pluralista y un medio de promocionar la participación democrática de los individuos», en calidad de funciones clave que desempeñen las emisoras de servicio público.⁷¹ La Declaración Africana también reconoce la importancia de las emisoras de servicio público, tal como lo hace la Declaración Conjunta de 2007 de los mandatarios internacionales especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión.⁷²

Muchas de estas declaraciones también reconocen la importante contribución que realizan las emisoras comunitarias al brindarles acceso a los medios de comunicación a los individuos y a las comunidades, a las que los servicios comerciales e incluso los públicos no pueden alcanzar o no alcanzan.

I.7. Estándares específicos de los medios de comunicación comunitarios

Una serie de estándares internacionales pesan directamente más sobre la cuestión de la regulación de los medios comunitarios. Para una fácil comprensión, en este informe se agrupan siguiendo las mismas categorías que las de las prácticas internacionales sobre regulación de medios comunitarios, a saber: reconocimiento, definición y forma; acceso y concesión de licencias; financiación y sostenibilidad.

68 Véase Informationsverein Lentia y Otros c/ Austria, 24 de noviembre de 1993, solicitudes número: 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 y 17207/90, párrafo 39.

69 Recomendación número (96) 10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembro sobre la garantía de la independencia de las emisoras de servicio público, adoptada el 11 de septiembre de 1996.

70 Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la garantía de la independencia de las emisoras de servicio público en los Estados Miembro, 27 de septiembre de 2006.

71 Recomendación Rec (2007) 3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembro sobre la jurisdicción de los medios de servicio público en la sociedad de la información, adoptada el 31 de enero de 2007, cláusula I, inciso 1.

72 Principio VI.

Reconocimiento, definición y forma

Esta sección se refiere a los estándares internacionales que reconocen directamente o que les solicita a los Estados que reconozcan los medios comunitarios o, a veces, a las emisoras comunitarias, como un sector distinto de los medios de comunicación. No existe ninguna definición que describa adecuadamente el concepto de “comunidad” en el mundo, dadas las características bien dispares y diversas de las comunidades. De ahí que, en el contexto de los medios comunitarios, muchos países se concentren en los aspectos geográficos que conforma una comunidad, mientras que otros también incluyen «comunidades de intereses», que abarcan una amplia gama (desde mujeres a campesinos, grupos religiosos, entre otros). Los estándares, pocas veces, se refieren al concepto de una obligación de servicio universal con respecto a las emisoras comunitarias para que brinden servicio a todas las comunidades (es decir, la obligación de que llegue a toda la comunidad), incluso cuando presta servicio a las comunidades geográficas, lo que es muy común para las emisoras de servicio público.

Por ejemplo, la cláusula 1 de la Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2009 sobre la función que desempeñan los medios comunitarios en la promoción de la cohesión social y el diálogo intercultural (Declaración COE 2009) «(...) reconoce los medios comunitarios como un sector mediático distinto».⁷³

La Declaración de Maputo en el Día Mundial para la Libertad de Prensa 2008, celebrado el 3 de mayo por la UNESCO, 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.⁷⁴

La Declaración de Cartago en el Día Mundial para la Libertad de Prensa 2012, celebrado por la UNESCO, le solicita a los Estados que del mismo modo:

Promocione 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–.⁷⁵

La Carta Africana sobre Emisoras de 2001, adoptada por la Conferencia de Windhoek que fue auspiciada por la UNESCO para celebrar el Día de la Libertad de Prensa diez años después de la Conferencia de Windhoek original, establece:

Debe existir un reconocimiento claro, incluso por parte de la comunidad internacional, de la diferencia entre las emisoras públicas descentralizadas y las emisoras comunitarias.⁷⁶

Muchas otras declaraciones implícitamente solicitan que se realice un reconocimiento por separado de las emisoras comunitarias a través de la reserva de frecuencias para esas emisoras y con un proceso especial de concesión de licencias para acomodarlas (véase más adelante).

Sin embargo, increíblemente, pocas declaraciones realmente definen los medios comunitarios, aunque esto es, de alguna manera, integral al concepto de solicitar que se le haga un reconocimiento especial. Una antigua excepción es la Carta Africana sobre Emisoras de 2001, que define a las emisoras comunitarias de la siguiente forma:

73 Preámbulo, adoptado el 11 de febrero de 2009.

74 Disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/pdf/wpfd2008_Maputo+Declaration+-+EngL.pdf

75 Disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage_declaration_2012_en.pdf

76 Adoptada el 5 de mayo de 2001, Principio III, sección 2. Disponible en: http://portal.unesco.org/ci/en/files/5628/10343523830african_charter.pdf/african%2Bcharter.pdf

Las emisoras comunitarias son emisoras que transmiten para, por y sobre la comunidad, cuya propiedad y dirección es representativa de la comunidad, persigue una agenda de desarrollo social y no posee fines de lucro.⁷⁷

La recomendación del Consejo de Europa de 2007 sobre el pluralismo mediático brinda una definición de cierta forma indirecta, en la que solicita que se fomenten los medios «capaces de contribuir al pluralismo y la diversidad y brindar un espacio para el diálogo», tales como «medios de comunicación comunitarios, locales, minoritarios o sociales».⁷⁸ Una definición mucho más consistente la brinda la Declaración del Consejo Europeo de 2009, en cuyo preámbulo se establece que:

Se observa que los medios comunitarios, representados por emisoras u otros proyectos mediáticos electrónicos, así como también la prensa gráfica, pueden compartir, en mayor o menor escala, algunas de las siguientes características: independencia del gobierno, de las instituciones comerciales y religiosas y de los partidos políticos; no poseen fines de lucro; existe una participación voluntaria de los miembros de la sociedad civil en el diseño y producción de la programación; sus actividades están destinadas a un reconocimiento social y son en beneficio de la comunidad; la propiedad y la responsabilidad es de la comunidad del lugar o de los intereses a quienes les brindan servicio y se comprometen con las prácticas inclusivas e interculturales.

No es sorprendente que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) –una organización internacional no gubernamental que brinda servicio al movimiento de radios comunitarias, que es la principal organización mundial de radios comunitarias, haya definido a las emisoras comunitarias con más detalle. Específicamente, los principios 3 y 4 de la publicación *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria* (Principios de la AMARC)⁷⁹ establecen:

Principio 3: Definición y características

Las radios y televisoras comunitarias son 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.

Principio 4: Objetivos y fines

Los medios comunitarios deben 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, sean éstas territoriales, etnolingüísticas o de intereses. Sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras, serán la promoción del desarrollo social, de los derechos humanos, de la diversidad cultural y lingüística, de la pluralidad de informaciones y opiniones, de los valores democráticos, de la satisfacción de las necesidades de comunicación social, de la convivencia pacífica y del fortalecimiento de las identidades culturales y sociales. Son medios pluralistas y por tanto deben permitir y promover el acceso, diálogo y participación de la diversidad de movimientos sociales, razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo, en sus emisoras.

Las definiciones del Consejo de Europa y de la AMARC reconocen a las comunidades geográficas y de intereses. Estas últimas no son cerradas en el sentido de que nuevos intereses pueden surgir. El Consejo de Europa descarta las emisoras controladas por instituciones religiosas específicas,

77 Ibid., Principio III, sección 1.

78 Cláusula I, inciso 4.

79 Adoptado el 3 de mayo de 2008. Disponible en: http://amarcwiki.amarc.org/upload/documents/Principles_Community_Broadcasting_Legislation.pdf. [http://www.amarc.org/documents/14Principios_Legislacion_Radiodifusion_Comunitaria_ES.pdf]

mientras que la definición de la AMARC aboga más generalizadamente por un enfoque inclusivo, que abarca las religiones.

Acceso y concesión de licencias

Para que las emisoras comunitarias existan en la práctica, necesitan tener acceso a las radiofrecuencias, en el sentido de que las frecuencias fueron reservadas o protegidas para ellas y que a cada emisora comunitaria se les otorgó una licencia para que utilicen esas frecuencias. Por lo tanto, una cantidad significativa de declaraciones internacionales que se han enfocado en las emisoras comunitarias ha estado relacionada con el derecho de esta forma de transmisión a poder utilizar, en la práctica, todos los sistemas disponibles para divulgar sus mensajes. En algunos casos, esto se ha realizado como el derecho de estas emisoras a utilizar las tecnologías de divulgación disponibles.

El principio número 5 de la AMARC establece que «Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a utilizar cualquier tecnología de radiodifusión disponible». Del mismo modo, el principio III, parte 3, de la Carta Africana de Emisoras solicita que se promueva el derecho a que las emisoras comunitarias accedan a internet.

Muchas de estas declaraciones explícitamente solicitan que se realice una asignación equitativa del espectro de radiofrecuencias entre los diferentes tipos de emisoras, en algunos casos entre los tres tipos de emisoras –a saber: de servicio público, comerciales y comunitarias– y, en algunos casos, simplemente, entre las últimas dos, supuestamente, basado en la idea de que las emisoras de servicio público deben recibir un trato diferente. Esa distribución equitativa está contemplada en la Declaración Africana (principio V, parte 2), en la Carta Africana (principio I, parte 4), en el Comentario General del Comité para los Derechos Humanos de la ONU de 2011 (párrafo 39), en el Acceso a las Radiofrecuencias de la ONG ARTICLE 19 (principio 9, parte 3), en la Declaración del Consejo de Europa de 2009 (cláusula ii) y en el principio 7 de la AMARC.

Un buen argumento al respecto, si bien se hace extensivo a todos los sistemas de divulgación, se encuentra en la Declaración Conjunta de 2007 de los relatores especiales internacionales, que establece:

Los distintos tipos de emisoras – de servicio público, comerciales y comunitarias– deben ser capaces de operar en, y tener el mismo acceso a, toda plataforma de divulgación disponible. Las medidas específicas para promover la diversidad deben incluir la reserva de las frecuencias adecuadas para los diferentes tipos de emisoras, las normas *must carry*, el requisito de que las tecnologías de divulgación y recepción sean complementarias o interoperables, incluso entre las fronteras de los Estados y el acceso indiscriminado para apoyar los servicios, tales como las guías de programas electrónicos.

Muchas de estas declaraciones se refieren explícitamente a la necesidad de preservar el espacio para las emisoras comunitarias en un nuevo ambiente digital. Así, la Declaración del Consejo de Europa de 2009 establece la importancia de «asegurar que los medios comunitarios no se encuentren en desventaja luego de la transición al medio digital» (cláusula ii) y el principio 7 de la AMARC también establece, del mismo modo, que la solicitud para una asignación equitativa de frecuencias «es extensivo a las nuevas asignaciones de espectro para emisoras digitales». Una vez más, la Declaración Conjunta de 2007 de los relatores especiales internacionales contiene una declaración amplia de este Principio:

La consideración del impacto al acceso a los medios de comunicación y a los diversos tipos de emisoras, se debe tener en cuenta al planificar una transición de las transmisiones analógicas a las digitales. Esto requiere una planificación clara para el intercambio que promueve, más que limita, los intereses públicos de las emisoras. Se deben tomar medidas que aseguren que los costos de la transición digital no limitan la capacidad de las emisoras comunitarias para operar. De ser necesario, se debe tener en cuenta la reserva de parte del espectro para las emisoras de radio análogas para el término medio. Al menos, parte del espectro que se asigna a través del “dividendo digital” se debe reservar para usos de transmisiones.

Varias declaraciones sobrepasan la simple solicitud de una asignación equitativa de frecuencias y reconocen que, en la práctica, esto requiere de un enfoque en la concesión de licencias para las emisoras comunitarias que no se espera que compitan abiertamente con las emisoras comerciales, dado que estas últimas están, por lo general, mucho mejor establecidas y cuentan con mejores recursos. El principio V, parte 2, de la Declaración Africana establece, algo generalizadamente, que

«el proceso de la concesión de licencias debe ser justo y transparente y debe tratar de promocionar la diversidad en las emisoras».

El Comité sobre Derechos Humanos de la ONU ha reconocido la importancia de los procesos de concesión de licencias apropiados para las emisoras comunitarias y las comerciales, y establece en su Comentario General de 2011 que:

Los Estados deben evitar imponer condiciones onerosas y tarifas para la concesión de licencias de las emisoras de medios de comunicación, entre otras, a las estaciones comunitarias y a las comerciales. Los criterios para la aplicación de esas condiciones y tarifas a las licencias deben ser razonables y objetivos, claros, transparentes, sin discriminaciones y además de acuerdo con el Pacto (párrafo 39).

La Declaración Conjunta de 2007 de los relatores especiales internacionales va más allá de estas declaraciones y destaca que las emisoras comunitarias deben, específicamente, «beneficiarse con los procedimientos justos y simples para la concesión de licencias» y «no deben estar sujetos a criterios tecnológicos restrictivos ni otra clase de criterios para el otorgamiento de las licencias».

El principio de la AMARC brinda, tal vez, la declaración más detallada al respecto:

Principio 11: Criterios de evaluación

Cuando sea necesaria una selección entre varios interesados, los criterios de evaluación deberán ser diferenciados según las diversas modalidades de radiodifusión. En el caso de los medios comunitarios se calificará prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura. La capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación, aunque puede haber exigencias económicas razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora.

Financiación y sostenibilidad

Algunas pocas declaraciones internacionales se refieren a la necesidad de adoptar medidas para la sostenibilidad de las emisoras comunitarias. La sostenibilidad financiera, generalmente, es un desafío muy significativo para las emisoras comunitarias. Aunque, los costos son pocos, igualmente, deben cubrir una serie de gastos, tales como el equipamiento, la electricidad y otros por el estilo. Esto requiere de tres clases de medidas amplias adoptadas para las emisoras comunitarias. En primer lugar, se solicita que las emisoras comunitarias se beneficien con los costos bajos. Esto incluye los gastos fijos: bajar o condonar las tarifas para la concesión de las licencias o la utilización del espectro radioeléctrico, pero también puede incluir otras medidas, tales como la eximición de los impuestos sobre los equipos y otros materiales, por ejemplo utilizados con propósitos de transmisión. En segundo lugar, se solicita que las emisoras comunitarias sean capaces de poder acceder a diferentes canales de ingresos, en particular los ingresos por publicidad. Finalmente, se solicita que las emisoras comunitarias se beneficien de los subsidios públicos directos.⁸⁰

La Declaración de África solicita en forma general que a las emisoras comunitarias «se las promocionen dado su potencial para ampliar el acceso de las comunidades rurales y pobres a las radiofrecuencias». El Comentario General del Comité para los Derechos Humanos de la ONU solicita que las tarifas para la concesión de las licencias sea «razonable y objetiva, clara, transparente y no sea discriminatoria» (párrafo 39) y, en la práctica, muchos países brindan tarifas menores –para las solicitudes de licencias y para las tarifas de utilización del espectro de radiofrecuencias– para las emisoras comunitarias. La Declaración Conjunta de 2007 estipula que las emisoras comunitarias deben «beneficiarse de las tarifas reducidas para las concesiones de las licencias y deben tener

80 En muy pocos países, tales como Sudáfrica, las actividades de los sistemas de radiodifusión terrestres están dirigidas por un ente público centralizado y, en estos países, la adopción de medidas especiales puede significar que se reduzcan los costos de distribución para las estaciones comunitarias. Sin embargo, en la mayoría de los países, los sistemas de radiodifusión terrestres están operados de forma más difusa, en el que las distintas emisoras realizan sus propios convenios por separado. Es diferente con la distribución de televisión satelital y por cable, en las que las normas *must carry* para la televisión comunitaria se han implementado en algunos países.

acceso a la publicidad». El principio número 13 de la AMARC destaca que aliviar a las emisoras comunitarias de abonar por la utilización del espectro radiofónico «la forma deseable de adaptarlas a características y finalidad pública de estas emisoras».

Nuevamente, la declaración más detallada sobre el acceso a los canales de financiación proviene de los principios de la AMARC, que establece:

Principio 12: Financiación

Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros canales legítimos. Todos ellos deberán ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cualquier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos.

El término “no-discriminatorio” en este principio significa que las emisoras comunitarias no deben estar arbitrariamente sujetas a reducir los límites publicitarios más que otros tipos de emisoras, si bien, en la práctica, los límites más bajos, a veces, establecidos al mismo nivel que para las emisoras de servicio público, rara vez le son impuestos, en ciertos casos, como in intercambio por recibir financiación pública. El principio que se refiere a que la financiación debe ser reinvertida para el beneficio de la estación, es un principio básico de las organizaciones sin fines de lucro; todo fondo extraordinario puede ser utilizado para mejorar la estación, para abonar los sueldos, entre otros.

En cuanto a la financiación pública, la Declaración del Consejo de Europa de 2009 solicita a los Estados que examine «la posibilidad de destinar los fondos a nivel nacional, regional y local para apoyar al sector, directa o indirectamente, mientras que se le presta la debida atención a los aspectos competitivos» (cláusula iv, parte a). El *Acceso a las radiofrecuencias*, publicado por la ONG ARTICLE 19 posee una declaración más generalizada, en la que establece las condiciones para la financiación de las emisoras comunitarias y comerciales, entre otras, que estas «tengan como objetivo promocionar la diversidad» y que la asignación «se realice sobre la base de criterios claros establecidos por adelantado» (principio 28, parte 3. Por su parte, la AMARC con su principio número 13 establece que «la existencia de los fondos públicos con recursos suficientes es un elemento clave para establecer y desarrollar los medios de comunicación comunitarios».



PARTE II: PANORAMA REGIONAL

La transmisión comunitaria se ha desarrollado de distintas formas en diferentes regiones del mundo, así como también en cada país dentro de cada región. Esta parte del informe brinda un panorama resumido de los principales desarrollos de cada región, seguido de uno o dos párrafos en los que se muestran los desarrollos específicos en los países cuyos marcos legales se detallan en las partes III y IV de este informe.

II.1 África

En un continente que enfrenta varios desafíos políticos, socio-económicos y medioambientales, la radio comunitaria se implementa para promocionar el derecho de las mujeres y de los niños y niñas, alentar que las niñas vayan a la escuela, enseñar buenas prácticas de higiene y sanidad, crear conciencia sobre los servicios de prevención del VIH y del estigma que enfrentan las personas afectadas por este virus; es utilizada como herramienta para comunicación, reconciliación y lograr la paz en zonas de conflicto. La radio comunitaria ha demostrado resiliencia, temperamento político perdurable y cambios tecnológicos, aún cuando muchas estaciones operan sin licencia. En donde el medio es aceptado, ha crecido exponencialmente, a veces, hasta el punto de convertirse en el medio informativo dominante.

La radio comunitaria en África es muy joven, generalmente, catalizada por la transición de muchos Estados a la democracia a comienzos de la década de 1990. La estructura regulatoria varía, desde la abundante legislación en Sudáfrica hasta la relativamente limitada en Nigeria. No existe un estándar homogéneo en la Carta Africana de Radiodifusión, documento adoptado bajo el auspicio de la UNESCO, que define a la radio comunitaria como el tercer sector de la radiodifusión, y que sirve como anteproyecto para las leyes y reglamentaciones relacionadas con las radiotransmisiones. Sin embargo, muchos Estados aún no han comenzado a implementarla.⁸¹

Entre los desafíos más notables que enfrentó el sector de la radio comunitaria en África, se encuentran los de la financiación inadecuada y los de trabajar con empleados sin experiencia. Muchas estaciones de radio dependen de la financiación externa, siguiendo un modelo vertical que no está totalmente respaldado por la comunidad y que continuamente fracasa cuando la fuente de financiación se acaba.⁸²

Aún cuando las estaciones sean sostenibles, el impacto sobre las deficiencias de los recursos humanos se siente y se refleja en los altos niveles de rotación de personal, que no son reemplazados por profesionales adecuados que garanticen la continuación o el profesionalismo de la programación. El sector también está acosado por la falta de recursos necesarios para mantener y actualizar equipos modernos y tecnología, así como también por la censura del gobierno y el cierre de las estaciones. Sin embargo, dado que los equipos de recepción de radio (que, generalmente, incluyen a los celulares) son baratos, portátiles, capaces de ser operados sin soporte eléctrico y son accesibles hasta para los que no saben leer,⁸³ la radio sigue siendo el medio elegido por la mayoría de la gente que vive en esta región, y la radio comunitaria posee mucho espacio para crecer.

La siguiente sección brinda un panorama sucinto del desarrollo de la radio comunitaria en siete de los diversos países de África:

81 Véase a Steve Buckley, "How the African Charter on Broadcasting helped end reliance on a single state provider" [Cómo ayudó la Carta Africana de Radiodifusión a terminar con la dependencia de un solo proveedor estatal] en *Media in Africa: Twenty Years After the Windhoek Declaration on Press Freedom*, [Los medios de comunicación en África: 20 años después de la Declaración de Windhoek sobre la Libertad de Prensa] (2011), página 157, Instituto para los medios de comunicación en el Sur de África, disponible en: <http://tinyurl.com/muhfzld>

82 Véase Peter da Costa, *The Growing Pains of Community Radio in Africa: Emerging Lessons Towards Sustainability*, [Dificultades iniciales de los medios comunitarios en África. Lecciones emergentes con respecto a la sostenibilidad]. (2012). Revista Nordicom Review, edición especial, página 135. Disponible en: <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/gt/article/download/1296/1125>

83 En 2010, nueve de cada diez países con el menor índice de alfabetización adulta se encuentran en África. Véase *el Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2010: Llegar a los marginados*, de la UNESCO, de febrero de 2010. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf> Versión en español: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186525S.pdf>

La radio comunitaria de **Benín** opera bastante bien y, desde 2011, se crearon 36 estaciones de radio comunitaria en todo el país.⁸⁴ La mayoría de las estaciones están financiadas por el apoyo del gobierno y la publicidad, así como también se le paga por la transmisiones de música a pedido y el alquiler del tiempo de transmisión a las organizaciones comunitarias y los grupos religiosos, además de la asistencia de las donaciones. Sin embargo, la financiación aún es uno de los principales desafíos.⁸⁵ La rotación de personal es alta y la mayoría posee capacitación profesional o experiencia limitada. A pesar de las dificultades, la radio comunitaria desempeña una función importante en la sociedad. Por ejemplo, en un estudio de 2011, sobre 4.200 hogares en la zona norte de Benín, se demostró que, en las poblaciones con mayor acceso a la radio comunitaria, los índices de alfabetización entre los niños de segundo grado eran considerablemente más altos, y que era mucho más probable que compraran redes para mosquitos para colocarlas en las camas.⁸⁶

En **Etiopía**, el sector de la radio comunitaria es relativamente joven. Comenzó en enero de 2002 durante un simposio de radio comunitaria regional, auspiciado por AMARC y Oxfam de Canadá,⁸⁷ y en 2012, existían unas 16 estaciones de radio comunitaria en el aire o «en proceso».⁸⁸ El sector enfrenta una serie de desafíos, incluso falta de recursos financieros y capacitación profesional.⁸⁹ La UNESCO ha comenzado una serie de cursos de capacitación a corto plazo y talleres de perfeccionamiento profesional para las estaciones de radio comunitarias a lo largo de Etiopía. Por ejemplo, desde el 2012, el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la UNESCO ha aportado unos 16,5 millones de dólares para capacitar a 25 empleados de tiempo completo y a 10 empleados de medio tiempo en la FM Mekelle, que tiene una audiencia de 1,8 millones de personas en Tigray.⁹⁰ Ese mismo año, la UNESCO llevó a cabo una sesión de capacitación de cinco días para las emisoras FM Sude en Oromia, en la que se expuso a los participantes a desarrollar habilidades lingüísticas avanzadas, técnicas de periodismo radial y ética y regulación de los medios de comunicación.⁹¹

Mali posee uno de los servicios de radiodifusión comunitaria más desarrollados del continente. Se creó por primera vez en 1988 debido a un movimiento popular, y la transición a la democracia, en 1991, allanó el camino para su crecimiento. En la década de 1990, las estaciones de radio comunitarias se incrementaron a razón de dos nuevas estaciones por mes⁹² y, en la actualidad, existen más de 300 estaciones, que transmiten en una decena de idiomas locales. Gracias a las estaciones de radio comunitaria se incrementó la tolerancia religiosa y cultural, se promocionaron los derechos de las mujeres y de los niños y niñas y se creó conciencia sobre la transmisión de las enfermedades. Los desafíos claves incluyen la falta de profesionales especializados y de tecnología y equipos modernos.⁹³

En **Mozambique** la radio comunitaria ha proliferado después del acuerdo de paz de 1992, con la transición a una democracia multipartidaria y la implementación de nuevas leyes de radiodifusión que abrieron las puertas, por primera vez, a la radio comunitaria. Las primeras dos estaciones se establecieron en 1994 y, para 2007, existían unas 57 estaciones.⁹⁴ Entre las historias exitosas se

84 Tilo Grätz, *Grassroots challenges*, [Desafíos comunitarios], Revista *D+C Development and Cooperation* (4 de enero de 2011). Disponible en: <http://www.dandc.eu/en/article/benins-community-radios-are-struggling-many-problems-they-are-important-nonetheless>

85 Tilo Grätz, *Grassroots challenges*, [Desafíos comunitarios], Revista *D+C Development and Cooperation* (4 de enero de 2011). Disponible en: <http://www.dandc.eu/en/article/benins-community-radios-are-struggling-many-problems-they-are-important-nonetheless>

86 Banco Mundial, *Radio Access and Service Delivery in Benin* [Acceso a la radio y al servicio de transmisión en Benín] (verano 2011). Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTPUBSERV/0,contentMDK:22981257~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:477916,00.html>

87 Ayele Eshetu, *Overview of Community Radio Development in Ethiopia* [Panorama del desarrollo de la radio comunitaria en Etiopía], (octubre de 2007), página 3. Disponible en: <http://podcast.amarc.org/amena/>

88 Autoridad de Radiodifusión de Etiopía, listado de radios comunitarias (diciembre de 2012). Disponible en: https://www.internews.org/sites/default/files/resources/ethiopia_media_and_telecoms_final_110112_19.12.12_0.pdf

89 Ayele Eshetu Gurmu, *Community Radio Initiatives in Ethiopia*, [Iniciativas para la radio comunitaria en Etiopía], página 4.

90 UNESCO, *Capacity building of Mekelle FM 104.4 in Tigray* [Capacitación del personal de FM Mekelle 104.4 en Tigray] (2012). Disponible en: <http://www.unesco-ci.org/ipdcprojects/content/capacity-building-mekelle-fm-1044-tigray>

91 UNESCO, *Strengthening community radio in Ethiopia* [Fortalecimiento de la radio comunitaria en Etiopía], (19 de enero de 2012). Disponible en: http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/strengthening_community_radio_in_ethiopia/

92 Véase Peter da Costa, nota 81, página 139.

93 Véase la guía *ICT Regulation Toolkit, Notas prácticas: Rural Community Radios in Mali* [Radios comunitarias rurales en Mali]. Disponible en: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3153>

94 Véase Birgitte Jallo, *Women and Community Radio in Mozambique*, [Mujeres y radios comunitarias en Mozambique], ONG Lifeline Energy (2007).

destaca la de Mossurize, una estación que ganó el premio otorgado a las radios comunitarias en 2011 por su trabajo acerca de la promoción de los derechos de los niños y niñas, y que hoy posee más de 50 miembros contribuyentes.⁹⁵ Otros éxitos claves incluyen al programa que fomenta la escolarización de las niñas, la enseñanza de buenas prácticas de higiene y sanidad y la creación de conciencia sobre el estigma que enfrentan las personas afectadas por el VIH.⁹⁶

En **Nigeria**, el país más poblado de África, la radio comunitaria continúa estando relativamente subdesarrollada. El régimen de concesión de licencias es incipiente y las tarifas son prohibitivamente elevadas. Dependiendo de la actividad económica del área, las licencias por cinco años cuestan entre 10 y 20 millones de naira (aproximadamente entre 63.000 y 125.000 dólares) y se les exige a las estaciones que paguen un 2,5 por ciento de su facturación bruta al ente regulador.⁹⁷ Por lo tanto, actualmente son las instituciones académicas establecidas las que operan la mayoría de las estaciones. Si en el corto plazo el gobierno no puede implementar un régimen de concesión de licencias funcional, se cree que las estaciones de radio comunitarias estarán forzadas a cambiar de jurisdicción y, tal vez, llegar a Nigeria a través de los servicios en línea. Por ejemplo, después de un fallido intento de licitar para la obtención de la licencia de una FM nacional, un conocido periodista nigeriano se aseguró la obtención de una licencia de radio AM en España.⁹⁸

Sudáfrica tiene algunas de las políticas de radiodifusión comunitaria más avanzadas de África y, de hecho, del mundo. La radio comunitaria desempeña una función central en el panorama mediático del país.⁹⁹ La Ley de Autoridad de Radiodifusión Independiente reconoció formalmente a la radio comunitaria en 1993,¹⁰⁰ y para 2012, se estimaron unas 165 estaciones de radio comunitarias en todo el país.¹⁰¹ En marzo de 2013, las estaciones de radio comunitarias se jactan de sus 7,7 millones de oyentes, con casi un cuarto de todos los oyentes sintonizándolas, al menos, una vez por semana.¹⁰² Sin embargo, los desafíos persisten, particularmente, para las estaciones que prestan servicios a las comunidades empobrecidas o a las que históricamente han estado en desventaja, donde la generación de ingresos está limitada por desafíos socio-económicos mucho mayores que enfrenta la comunidad,¹⁰³ y por ese motivo, muchas estaciones dependen de las donaciones y del apoyo publicitario. Si bien existe cierto apoyo del gobierno, la financiación está disminuyendo en forma progresiva. La Agencia oficial para el Desarrollo de Medios de Comunicación y la Diversidad (MDDA, por su sigla en inglés) le brinda a los medios comunitarios financiación directa e indirecta, pero sus asignaciones han estado declinando.¹⁰⁴ Han existido retrasos en la implementación de las normas, tales como la de las licencias por cuatro años, y existen algunas estaciones que todavía poseen licencias anuales, lo que hace que las planificaciones financieras y la realización de los objetivos de la radiodifusión comunitaria sean un desafío.¹⁰⁵

- 95 Véase Marie-Consolée Mukangendo del Centro para los Medios de Comunicación de la UNESCO, *Community Radio of Mossurize is helping children claim their rights* [La radio comunitaria de Mossurize ayuda a los niños y niñas a hacer respetar sus derechos] (4 de mayo de 2012). Disponible en: http://www.unicef.org/mozambique/media_11666.html
- 96 Véase Centro para los Medios de Comunicación de UNICEF, *Community Media mobilises girls to go to school* [La radio comunitaria fomenta la escolarización de las niñas] (marzo de 2008). Disponible en: http://www.unicef.org/mozambique/media_4474.html
- 97 Véase Akin Akingbulu, Estudio de Caso: *Community Radio Development in Nigeria*, [Desarrollo de la radio comunitaria en Nigeria], Organización APC, página 3. Disponible en: http://www.apc.org/en/system/files/APCProPoorKit_Advocacy_CaseStudy_CommunityRadioDevelopmentNigeria_EN.pdf
- 98 Véase Jumai Umar, *Amplifying the People's Voices: Community Broadcasting in a Digital Era* [Amplificar las voces populares: La radio comunitaria en la era digital], citado en *Radio 2.0 for development* [Radio 2.0 para el desarrollo] (31 de octubre de 2008). Disponible en: <http://comunica.org/radio2.0/archives/133>
- 99 Véase la guía *ICT Regulation Toolkit, Notas prácticas: Rural Community Radio in South Africa*, [Radios comunitarias rurales en Sudáfrica]. Disponible en: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3151>
- 100 Véase La Ley de Autoridad de Radiodifusión Independiente 153 de 1993. Disponible en: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=218750
- 101 Véase Brand South Africa. Disponible en: <http://www.southafrica.info/about/media/community-radio.htm#UTpLNdEjUs>
- 102 Véase la página web del Foro nacional para la radio comunitaria (NCRF), en la pestaña "Quiénes somos". Disponible en: <http://www.ncrf.org.za/aboutus>
- 103 Véase la guía *ICT Regulation Toolkit, Notas prácticas: Rural Community Radio in South Africa*, [Radios comunitarias rurales en Sudáfrica], nota 83.
- 104 Entre 2013 y 2014, la MDDA asignó menos de la mitad que el período anterior para el desarrollo de la radio comunitaria, unos 20 millones de rands en comparación con los 43 millones de rands previos. Véase *SABC MDDA stresses importance of community radio stations* [La MDDA destaca la importancia de las estaciones de la radio comunitaria], (13 de febrero de 2013). Disponible en: <http://www.sabc.co.za/news/a/beat33b804e89320e96b5fe7da4cd6ad7/MDDA-stressesimportance-of-community-radio-stations>
- 105 Véase la guía *ICT Regulation Toolkit, Notas prácticas: Rural Community Radio in South Africa*, [Radios comunitarias rurales en Sudáfrica], nota 83.

El sector de la radio comunitaria en **Uganda** aún se encuentra relativamente subdesarrollado y enfrenta una gran cantidad de escollos, principalmente, financieros, desafíos del sector de recursos humanos y censura por parte del gobierno. En 2009 se cerraron cuatro estaciones de radio, supuestamente, por desalentar la implementación de la ley de bienes inmuebles propuesta por el gobierno,¹⁰⁶ mientras que en enero de 2012, seis radios comunitarias, en Luwero, fueron cerradas por la Comisión de Comunicaciones de Uganda por operar sin licencia.¹⁰⁷ Al mismo tiempo, la radio comunitaria ha desempeñado una función positiva. Uno de los éxitos destacado es el uso de la radio comunitaria como herramienta para la reconciliación y la construcción de la paz. Por ejemplo, después de la masacre de los Acholi por parte del Ejército de Resistencia del Señor (ERS), conocido internacionalmente por sus siglas en inglés, LRA (Lord's Resistance Army), a mediados de la década de 1990, los líderes comunitarios y los oficiales utilizaron las estaciones de radio comunitaria para ayudar a reorganizarse, convencer a los rebeldes de mantener negociaciones de paz y alentar a los niños secuestrados a que abandonen la LRA y vuelvan a sus hogares.¹⁰⁸ Más recientemente, un proyecto llamado RootIO (radio de base) espera poder desarrollar la radio comunitaria a nivel de vecindario, permitiendo a la gente comunicarse con herramientas de bajo costo, tales como los celulares y los transmisores portátiles.¹⁰⁹

II.2 Asia

Esta parte del informe se concentra en siete países de Asia divididos en dos subregiones, Asia Oriental y Sudoriental y Asia Meridional.

Asia Oriental y Sudoriental

En una región atravesada por cambios sociales, económicos y políticos rápidamente, la radio comunitaria, en distintos países de la subregión, ha colaborado con el empoderamiento de las comunidades marginadas, ha brindado servicios de emergencia y manejo de catástrofes, ha desempeñado una función central para divulgar el derecho a la libertad de expresión, la reforma de los medios y el cambio social y ha colaborado con la erradicación de la violencia sectaria. La radiodifusión comunitaria en Asia Sudoriental está caracterizada por cierto grado de participación de la comunidad de base, que rara vez se encuentra en otros países. Las comunidades locales a través de la región, por lo general, construyen sus estaciones de radio desde el principio, dependiendo de las donaciones locales y el trabajo voluntario que asegura vínculos fuertes con la comunidad.

Mientras que Asia Meridional sufre por poseer un marco regulatorio restrictivo (ver más adelante), se dice que Asia Sudoriental sufre por la ausencia de estructuras regulatorias que sean lo suficientemente robustas. Esto es una espada de doble filo que le permite a las estaciones de radio comunitarias acceder al aire rápidamente, pero sin la estabilidad y otros beneficios que se obtienen con el reconocimiento y el apoyo oficial. En Tailandia, por ejemplo, en donde la mayoría de las estaciones operan sin poseer las licencias en regla,¹¹⁰ las radios comunitarias, en el pasado, han sido cerradas sin criterio por las autoridades, invocando términos amplios, tales como la seguridad nacional o la moral pública.¹¹¹ La falta de la debida legislación habilitante fue tratada durante la Conferencia de Radio Asia como la mayor barrera que se le ha puesto al desarrollo y la sostenibilidad de la radio

106 Véase Joseph Were, *Uganda's Community Radio Stations Walk Political Tightrope*, [Las radios comunitarias de Uganda caminan por la cuerda floja]. Consultora en línea AudienceScapes (24 de febrero de 2012).

107 Véase Cadena de radios de Uganda (URN), *Closure of Community Radio Stations leaves Luwero Quiet* [El cierre de las estaciones de radio comunitarias deja a Luwero en silencio]. (24 de enero de 2012). Disponible en: <http://ugandaradionetwork.com/a/story.php?s=39811>

108 Véase el Instituto de Estudios Parlamentarios de Uganda (IPS): *Using Community Radio to Heal After Kony's War* [Utilizar la radio comunitaria para sanar luego de la guerra de Kony], (31 de enero de 2012). Disponible en: <http://www.ipsnews.net/2012/01/uganda-using-community-radio-to-heal-after-konyrsquo-s-war/>

109 Véase la agencia Niemanlab, *RootIO wants to take radio back to the local level in Uganda* [El proyecto RootIO desea devolver la radio al nivel de base en Uganda], (18 de enero de 2013). Disponible en: <http://www.niemanlab.org/2013/01/rootio-wants-to-take-radio-back-to-the-local-level-in-uganda/>

110 Véase Mary Myers, Asociación CIMA, *Voices from Villages: Community Radio in the Developing World*, [Voces de los poblados: Radios comunitarias en el mundo en desarrollo], 5 de abril de 2011, página 10.

111 Véase Chularat Saengpassa, "26 Community Radio Stations Shut Down", [Se cierran 26 estaciones de radio comunitarias], Diario *The Nation*, 15 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.nationmultimedia.com/home/2010/07/15/national/26-community-radio-stations-shut-down-30133822.html>

comunitaria en la región.¹¹² La necesidad de una distribución del espectro en forma equitativa y un mayor reconocimiento de la función de la radio comunitaria en la provisión de servicios de emergencia y la protección del medioambiente también se hizo escuchar.

En Indonesia, la radio comunitaria es un fenómeno relativamente reciente, que comenzó a desarrollarse en el espacio que se abrió después de la caída del régimen de Soeharto en 1998 y durante el proceso de democratización que le siguió. Para 2006, existían unas 700 estaciones de radio comunitarias en Indonesia. Sin embargo, obtener una licencia lleva bastante tiempo y, sin una licencia oficial, las estaciones de radio comunitarias pueden entrar en la categoría de ilegales y ser factibles de cierre por parte de las autoridades locales.¹¹³ Las radios comunitarias, al mismo tiempo, han demostrado su valor de distintas maneras, incluso luego de la catástrofe del terremoto y el tsunami de 2004, cuando pudieron transmitir información crucial a las poblaciones aisladas.¹¹⁴ Otros éxitos incluyen las acciones realizadas en las áreas sociales, tales como el medioambiente, los problemas que se enfrentan por los vendedores ambulantes y los desafíos que plantea el cambio climático a los pescadores.¹¹⁵

Myanmar está atravesando un rápido proceso de transformación a la democracia. Aún no existen las radios comunitarias, pero se han planteado objetivos para cambiar esta situación con la introducción de nuevas leyes de radiodifusión. La nueva ley establecerá un consejo de radiodifusión independiente y creará el marco para el establecimiento de las estaciones de radio comunitarias.

En Filipinas, la radio comunitaria atraviesa una crisis, principalmente, debido a la falta de un marco legal que la sustente, lo que ha dado lugar a una competencia feroz con las estaciones comerciales y con la interferencia política. Establecida en 1991 con el apoyo de la UNICEF y el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA, por su sigla en inglés), la Cadena Tambuli de Radios Comunitarias, llegó a poseer 24 estaciones que brindaban servicio a las áreas rurales a través de toda Filipinas. Las estaciones miembros han tenido éxito al promocionar la participación ciudadana a través de *Baranggayansa Himpapawid*, o «Poblaciones al aire», un popular programa de variedades en el que los habitantes de diferentes poblaciones, cada semana, compartían su cultura local y entretenimiento, tales como entrevistas, músicos, comediantes, poetas y cantantes. A pesar de los éxitos de la Cadena Tambuli, aún quedaban cinco estaciones transmitiendo a comienzos de 2012, dado que las otras habían tenido que cerrar porque el apoyo financiero de las donaciones se había agotado.¹¹⁶

Desde la llegada de la radio a **Tailandia** en la década de 1930, la radiodifusión estuvo, principalmente, en manos del gobierno y ha sido utilizada para dar forma a la identidad nacional moderna, significativamente, centrada en las corrientes culturales y lingüísticas de la zona de las tierras bajas. La radio comunitaria se estableció por primera vez en diciembre de 2001, cuando el programa *Wittayu Siang Chumchon*, o «La voz de la radio comunitaria» comenzó su emisión desde un huerto en la provincia de Kanchanaburi. Al año, existían unas 100 estaciones. La introducción de la perspectiva desde los márgenes de la sociedad, con o sin intención, ha desafiado eficazmente al status quo.¹¹⁷ Esto, a su vez, dio lugar a una lucha contra los intereses del poderoso gobierno y los militares que, de alguna manera, continúan existiendo en la actualidad. Un apoyo poderoso a la radio comunitaria se encuentra en el reconocimiento, originalmente destacado en la Constitución del Pueblo de 1997, de que las radiofrecuencias son un recurso público y en la legislación que implementa este derecho,

112 Véase AMARC, *AMARC Calls for Legislative Reform and Equitable Frequency Distribution in Indonesia*, [La AMARC solicita una reforma legislativa y equitativa para la distribución de frecuencias en Indonesia], 10 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www2.amarc.org/?q=node/461>

113 Véase Mario Antonius Birowo, *Community radio movement in Indonesia: a case study of Jaringan Radio Komunitas Yogyakarta*, [El movimiento de las radios comunitarias en Indonesia: Estudio de caso de la Jaringan Radio Komunitas Yogyakarta], páginas 10 y 21. Véase, además, AMARC, *Spectrum, licence and other fees for community radios across the globe*, [Espectro, licencias y otras tarifas para las radios comunitarias de todo el mundo].

114 *Ibid.*

115 Véase Jot Prakash Kaur, Grupo de previsión estratégico, *Community Radio in Indonesia: An Inspiration*, [Radio comunitaria en Indonesia: Una inspiración], febrero de 2012. Disponible en: <http://www.strategicforesight.com/inner-articles.php?id=115#.VYL5xhho9k>

116 Véase agencia Infoasaid, *Philippines: Media and telecoms landscape guide* [Filipinas: Guía del panorama mediático y de las telecomunicaciones] (agosto de 2012), página 30. Disponible en: <http://mediamanagersclub.org/media-telecoms-landscape-guide-philippines-infoasaid>

117 Véase Patricia W. Elliott, *Another radio is possible: Thai community radio from the grass roots to the global*, [Otra radio es posible: La radio comunitaria tailandesa desde la base a la internacionalización], edición número 8 (1) Revista *The Radio Journal: International Studies in Broadcast and Audio Media*, [Estudios internacionales sobre los medios de transmisión audiovisuales], página 10. Disponible en: <http://www.ingentaconnect.com/content/intellect/rj/2010/00000008/00000001/art00002>

reservando un 20 por ciento de todas las frecuencias para la radiodifusión de interés público y para las organizaciones sin fines de lucro.

Asia Meridional

La primera estación de radio comunitaria en poseer una licencia en Asia Meridional fue la Radio Sagarmatha, nombre en idioma local del monte Everest, en Nepal en 1997. Irónicamente, si bien Nepal posee un marco regulatorio para las estaciones de radio comunitarias mucho menos desarrollado que Bangladesh o India, el sector es mucho más activo y fuerte en Nepal que en la mayoría de sus grandes vecinos. En general, la radiodifusión comunitaria se ha desarrollado tardíamente en Asia Meridional y, mientras que está creciendo en tamaño e importancia, continúa sufriendo los marcos regulatorios restrictivos y el acceso limitado a la financiación. Esto se refleja en las recomendaciones del reciente seminario sobre Radios Comunitarias de Asia Meridional, que identificó los desafíos claves para el sector, tales como los marcos regulatorios restrictivos, la asignación del espectro inadecuado y la falta de financiación sostenible.¹¹⁸

En **Bangladesh**, la radio comunitaria es aún incipiente; logró su autorización recién en 2008. A pesar de los pedidos, la financiación del gobierno aún debe concretarse y la mayoría de las estaciones están financiadas por las ONG y operadas por voluntarios.¹¹⁹ La Comisión Nacional Regulatoria de la Radiodifusión de Bangladesh recomendó que a las 116 estaciones de radio comunitarias se les otorgue una licencia provisoria en 2008,¹²⁰ pero el gobierno solo otorgó las licencias de radiodifusión a 14 estaciones, 12 de las cuales estaban transmitiendo en 2012.¹²¹ En un país propenso a sufrir ciclones, tsunamis, inundaciones y terremotos, las radios comunitarias prestan un servicio fundamental a las zonas rurales como herramienta de manejo en situación de crisis y sistema de alerta temprana. Por lo tanto, no sorprende que ocho de las doce estaciones de radio comunitarias estén localizadas en zonas que se encuentran a nivel del mar.¹²² El hecho de que las radios comunitarias transmitan en bengalí, el dialecto local, y que muchas personas escuchen la radio en sus propios teléfonos celulares, lo convierte en un medio altamente accesible. Al mismo tiempo, el sector enfrenta varias preocupaciones, entre otras, la interferencia política, financiación inadecuada y falta de suministro eléctrico confiable.¹²³

En **India**, la democracia más poblada de todo el mundo, la radio comunitaria surgió tarde y continúa siendo limitada, si bien está ganando terreno. La pieza clave de la radiodifusión comunitaria data de 1995, con una sentencia emblemática dictada por la Corte Suprema que establecía que «las radiofrecuencias conforman los bienes públicos y se deben utilizar para su promoción».¹²⁴ Los grupos activistas formularon, inmediatamente, la Declaración de Bangalore sobre la Radio en 1996, que articulaba la necesidad de un tercer sector de la radiodifusión que se materializara en la forma de radio comunitarias, y esta iniciativa fue seguida de otra declaración de los activistas, la Iniciativa de Pastapur sobre la Radiodifusión Comunitaria en 2000. El gobierno adoptó lineamientos en 2003 que permitieron que las estaciones de radio comunitarias sean creadas por instituciones educativas, pero no fue sino hasta 2006 que el gobierno formuló una política más amplia para las radios comunitarias, que les allanó el camino a las estaciones de radio con base en organizaciones comunitarias sin fines de lucro.¹²⁵ De acuerdo con la página web de la radio comunitaria en India, existen unas 165 estaciones

118 Véase AMARC Región Asia-Pacífico, *Community Broadcasters of South Asia Demand Policy Reform And Support For Sustainability*, [Radiodifusoras comunitarias de Asia Meridional exigen una reforma de las políticas y apoyo para la sostenibilidad]. 20 de enero de 2013. Disponible en: <https://lists.ou.edu/cgi-bin/wa?A2=ind1301&L=OURMEDIA-L&F=&S=&P=2176>

119 Agencia IRIN, Bangladesh: *Community radio role in disaster preparedness*, [Bangladesh: La función de la radio comunitaria para prestar servicios de emergencia en casos de catástrofes], 4 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.irinnews.org/report/97171/bangladesh-community%20-radio-role-in-disaster-preparedness>

120 Véase la Red de ONG de Bangladesh para las Radios y las Comunicaciones (BNNRC), La Comisión Nacional Regulatoria de Radios Comunitarias: Solicitud de permisos para las 116 estaciones de radio comunitarias.

121 Véase Asociación para las Comunicaciones Continuas (APC), Foro de Radio Comunitaria de Bangladesh de 2012. Disponible en: <http://www.apc.org/en/blog/bangladesh-community-radio-forum-2012>

122 *Ibid.*

123 Véase Kamrul Hassan Monju, *Review of Community Radio Policy in Bangladesh: Opportunities and Challenges*, [Revisión de políticas y oportunidades de radio comunitarias en Bangladesh], página 3. Disponible en: <http://www.caluniv.ac.in/global-mdia-journal/Commentaries-june-2010>

124 Véase el caso de la Secretaría, Ministerio de Información y Radiodifusión c/ Asociación de Cricket de Bengala, 1995 AIR 1236, 1995 SCC (2)1161, párrafo 206. Disponible en: <http://indiankanoon.org/doc/539407/>

125 Véase Ministerio de Información y Radiodifusión, Guía de políticas para el establecimiento de estaciones de radio comunitarias en India (2006). Disponible en: http://mib.nic.in/writereaddata/html_en_files/crs/CRBGUIDELINES041206.pdf

FM de radios comunitarias en toda India, muchas de las cuales están operadas por instituciones educativas.¹²⁶

Al mismo tiempo, a la radio comunitaria se le han reconocido varios éxitos importantes de la Radio Mewat, que está ayudando a promocionar la música popular de la casta "mirasi".¹²⁷

Muchos otros obstáculos amenazan el desarrollo del sector, entre otros, los procedimientos para la concesión de licencias que son extremadamente controladores y burocráticos, la falta de financiación adecuada, incluso, debido a las limitaciones rigurosas sobre las fuentes de ingresos comerciales, y un intento unilateral reciente del Ministerio de Comunicaciones de quintuplicar las tarifas de utilización de espectro radiofónico para las radios comunitarias que, finalmente, no ocurrió.¹²⁸ El Grupo de Trabajo de la Comisión de Planificación recomendó que se establezca un fondo de apoyo para la radio comunitaria, que también esté apoyado por la sociedad. Sin embargo, la idea de un fondo independiente fue rechazada y, en cambio, el Ministerio de Radiodifusión y Comunicación separó unos 10 millones de rupias (aproximadamente 180.000 dólares) para el primer año (2013-2014) del nuevo período del plan quinquenal. Sin embargo, hasta ahora, los fondos no se han desembolsado y no se han desarrollado hasta ahora las guías para aplicar los subsidios.

Después del regreso a la democracia en **Nepal**, en 1990, el parlamento nepalés promulgó una ley en 1993, sobre Radiodifusión Nacional, que la UNESCO destacó como un «modelo para la radiodifusión mundial».¹²⁹ A pesar de esto, la concesión de licencias se atrasó hasta 1997, cuando la primera estación, Radio Sagarmatha, una radio comunitaria, logró obtener una licencia. Para agosto de 2011, 242 estaciones de radio comunitarias habían obtenido licencias, a pesar de que no existe ninguna política especial ni norma que reconozca esta forma de radio.¹³⁰ La radio comunitaria en Nepal se destaca por los modelos de propiedad múltiple y gerenciamiento, entre otros, las ONG, cooperativas y el gobierno local.

La radio comunitaria desempeña una función crítica en cuanto a la divulgación de información, facilita la participación democrática y promueve y resguarda la diversidad cultural en un país con baja alfabetización, escasa infraestructura y terrenos montañosos.¹³¹ Cuando el rey Gyanendra destituyó al gobierno y declaró un estado de emergencia en febrero de 2005, a las radios solo se les permitió transmitir música. Como respuesta a esto, una cadena de radios comunitarias en todo Nepal decidió cantar las noticias y los artículos de la Constitución nepalí y utilizar más de 20 idiomas locales, dado que «el gobierno no había prohibido el contenido, solo la forma en que se podía transmitir».¹³²

Sin embargo, aún existen muchos desafíos. La ausencia de definiciones y estándares regulatorios claros para las radios comunitarias, así como también las categorías claras para los proveedores de servicios de radio, generalmente, ha dado lugar a un aumento de la comercialización y la politización.¹³³ Con una cantidad de estaciones privadas que se expanden y el aumento de la competencia sin una guía clara de que rumbo tomar o a que sector pertenecer, los principios de la radio comunitaria tradicional y sus prácticas están en riesgo. Lo más destacado es: el foco sobre el contenido local,

126 Véase la página web de la radio comunitaria en India, <http://qsl.net/vu2jos/fm/cr.htm>. La página oficial del Ministerio de Información y Radiodifusión posee una lista de 144 estaciones de radio comunitarias operativas desde febrero de 2013. Ver: <http://mib.nic.in/ShowDocs.aspx>

127 Véase V.P. Prabhakar, "Community Radio Stations – Success Stories", [Estaciones de radio comunitaria: historias de éxito], Revista Media Magazine, octubre de 2012. Disponible en: <http://mediamagazine.in/content/community-radio-stations-%E2%80%93-success-stories>

128 Véase Himanshi Dhawan, "Community radio protests against spectrum fee hike", [La radio comunitaria protesta contra el aumento de la tarifa para el uso del espectro radiofónico], 12 de mayo de 2012. Disponible en: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Community-radio-protests-against-spectrum-fee-hike/articleshow/13101664.cms>. Véase, además, Pavarala, "Ten Years of Community Radio in India: Towards New Solidarities," [Diez años de radio comunitaria en India: Hacia nuevas solidaridades] Instituto EduComm Asia, abril de 2013. Disponible en: http://www.researchgate.net/publication/259501203_Ten_Years_of_Community_Radio_in_India_Towards_New_Solidarities

129 Véase B. Bhattarai, "Radio: Sounds of openness" [Radios: Los sonidos de la apertura], en Kharel, P. (Editores) Media in Society [Los medios de comunicación en la sociedad], (2000: Instituto de Prensa de Nepal), página 110.

130 Véase CRSC/NEFEJ, Community MHz: *Assessing Community Radio Performance in Nepal: A Pilot Assessment of 15 Stations*, [Evaluar el desempeño de la radio comunitaria en Nepal: Una evaluación piloto de 15 estaciones], 2011, página 23, Tabla 1.1. Disponible en: <http://un.org.np/sites/default/files/215138e.pdf>

131 *Ibid.*, página 4.

132 UNESCO, Radios comunitarias pioneras: Impactos de la asistencia del PIDC en Nepal, 2008, página 9. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001585/158500e.pdf>

133 UNESCO, *Ten Years On: The State of Community Radio in Nepal*, [Diez años al aire: el estado de las radios comunitarias en Nepal], 2007, página 4. Disponible en: http://portal.unesco.org/geography/en/files/7991/11966615215State_of_Community_Radio_in_Nepal_abridged.pdf/State%20of%20Community%20Radio%20in%20Nepal_abridged.pdf

el énfasis en las fuentes de ingreso no comerciales, el acceso al voluntariado y la comunidad.¹³⁴ Las radios comunitarias continúan solicitando al gobierno que introduzca reglas distintas para los medios comunitarios.

Bután y las **Maldivas** aún no poseen ningún medio comunitario,¹³⁵ si bien los dos países planearon introducir marcos regulatorios para estos fines en el futuro cercano.

II.3 Europa

Después de casi tres décadas de constantes esfuerzos por parte de los operadores de radios comunitarias, de los activistas por los derechos humanos y las ONG, las políticas regulatorias europeas están dando frutos. Sin embargo, los desarrollos se han dado en forma gradual y despereja. Mientras que la radio comunitaria está floreciendo en algunos países, se ha obstaculizado y estancado en otros. En Europa Central y Oriental, la falta de estructuras regulatorias claras y de financiación colocan una barrera y, en algunos casos, la radio comunitaria está seriamente restringida por normas hostiles. En Europa del Norte y Occidental, la radio comunitaria está bien integrada a estructuras regulatorias con esquemas sostenibles subsidiados por el Estado, pero las estructuras regulatorias continuas no son universales y existen excepciones notables. En general, el progreso depende del reconocimiento legal y del apoyo, sumado a la implementación de las reglas, por parte de las autoridades mediáticas independientes, que son sensibles a la característica distintiva de la radio comunitaria y de sus necesidades especiales.¹³⁶

Para 2012, existían aproximadamente unas 2230 estaciones de radio comunitarias en 30 países en toda Europa, con un alcance de audiencia estimado entre un 12 y un 35 por ciento de la población.¹³⁷

Estas estaciones desempeñan una función crucial para la promoción de la libertad de expresión y de la ciudadanía activa, al apoyar la diversidad cultural, lingüística y religiosa, fortalecer la identidad local y corregir estereotipos e ideas que propagan los medios masivos de comunicación con respecto a las comunidades socialmente marginadas, tales como las de los refugiados, trabajadores migrantes y minorías étnicas.¹³⁸ Así, la radio comunitaria apoya el pluralismo a través de las perspectivas alternativas que brinda la programación basada en la comunidad y la producción de los programas en forma voluntaria.

Entre los diferentes obstáculos que amenazan la radio comunitaria en Europa se encuentran la presión legal y la oposición por parte de las autoridades mediáticas en España y Hungría, la comercialización y privatización de la radio comunitaria en Suecia, la transición al sistema de radio digital y a Internet en Alemania y la falta de financiación adecuada en Polonia y Serbia. Mientras que la financiación es un desafío en toda la región, es menos costosa en los países que han definido a la radio comunitaria como una extensión de la radio de servicio público y financian los emprendimientos comunitarios con fondos públicos recaudados de los contribuyentes, como en el caso de Países Bajos y Dinamarca, o con la financiación pública directa, como en el caso de Francia. Al suavizar las restricciones de los métodos alternativos de financiación, tales como la publicidad y los auspiciantes, también se demostró que era una manera exitosa, y con la mejor relación de costo-beneficio, para brindar apoyo financiero a las estaciones de radio comunitarias.

Otro desafío que se desprende de las radios comunitarias en Europa es el rápido cambio tecnológico y, particularmente, la transición al sistema de radiodifusión digital abierto. Las consecuencias de este cambio para la radio comunitaria son aún inciertas. Existe el riesgo de que los altos costos de la transmisión digital puedan socavar la capacidad de la radio comunitaria de florecer o, incluso, de sobrevivir. Sin embargo, también es posible que las normas se promulguen con la finalidad

134 Ibid., página 5.

135 Existe una estación muy pequeña en una universidad que está dirigida por el Colegio Sherubtse en Trashigang, Bután.

136 Véase AMARC, *Public Policies and Media Pluralism, the Future of Community Radio in Central and Eastern Europe* [Políticas públicas y pluralismo mediático, el futuro de la radio comunitarias en Europa Central y Oriental] (12 de noviembre de 2012). Disponible en: <http://www2.amarc.org/?q=fr/node/577>

137 Véase el Foro Europeo para los Medios Comunitarios (CMFE), *World Count: 16.740 Community Radio Stations* [Total mundial: 16.740 estaciones de radio comunitarias] (16 de marzo de 2013). Disponible en: <http://www.grimsta.fro.se/node/37645>

138 Parlamento Europeo, resolución del Parlamento Europeo del 25 de septiembre de 2008 sobre los medios comunitarios en Europa (25 de septiembre de 2008). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0456&language=EN>

de contrarrestar esta situación. En su declaración sobre la radio comunitaria de mayo de 2012, la delegación de AMARC en Europa solicitó a la Unión Europea y a sus Estados Miembros que establezcan las condiciones regulatorias que aseguren la existencia y promoción del crecimiento de las estaciones de radio comunitarias en los ambientes analógicos y digitales.¹³⁹

En **Dinamarca**, la radio comunitaria comenzó en 1983 y, tradicionalmente, ha gozado del apoyo del gobierno. En 1997, el gobierno estableció un fondo que reconocía al sector como una extensión de la radiodifusión de servicio público. Es el esquema de subsidio gubernamental per capita más grande de los de su tipo en Europa, cuyo fondo se obtiene de los impuestos que abonan los contribuyentes para financiar el servicio público de radiodifusión, y se utiliza para financiar los costos de las operaciones básicas y la creación de programas.¹⁴⁰ Para 2013, el Directorio de Radio y Televisión había distribuido 2,36 millones de euros a 215 asociaciones sin fines de lucro dedicadas a las emisiones de radio comunitarias.¹⁴¹

En **Francia**, la radio comunitaria está floreciendo. El sector comenzó en las décadas de 1970 y 1980, cuando hubo un auge de popularidad que provocó el establecimiento de 2.000 estaciones de radio sin licencias. En 1985, el reconocimiento legal de la radiodifusión comunitaria dio lugar al cierre de muchas estaciones «piratas» y a la concesión de licencias a otras estaciones de radio,¹⁴² y para 2012, existían unas 600 estaciones de radio comunitarias con licencias en todo el país.¹⁴³ El Fondo de Apoyo a la Radiodifusión (*Fonds de soutien à l'expression radiophonique*, FSER) brinda una financiación significativa. Al mismo tiempo, se ha sugerido que la dependencia de la radio comunitaria de la financiación gubernamental, en muchos casos, ha socavado su característica de ser una radio localista distinta y de tener variedad de programación.¹⁴⁴

En **Alemania**, la radio comunitaria está relativamente subdesarrollada y, para 2012, existían solo 123 radios comunitarias en todo el país.¹⁴⁵ La regulación se lleva a cabo por separado en 15 Estados federados (*Länder*), motivo por el cual la radio comunitaria se ha desarrollado de distinta forma en cada uno de los estados. Por ejemplo, si bien algunos estados prefieren la radio comunitaria clásica, otros están a favor de la radio comercial que ofrece espacios de programación no comercial.¹⁴⁶ La financiación a través de la publicidad está limitada al 20 por ciento del total de los ingresos de la estación de radio, mientras que el resto está conformado por las donaciones individuales y las contribuciones del estado basadas en las tarifas anuales para las licencias mediáticas de los contribuyentes. Los obstáculos históricos incluyen el alto costo de contratar la capacidad de transmisión de la Deutsche Telekom, financiación y la creciente popularidad de la radio a través de internet. El cambio al sistema de transmisión de radio digital representa un nuevo desafío y, en octubre de 2012, hubo tres estaciones de radio comunitarias en Sajonia a las que se les exigió que entregaran sus frecuencias FM.¹⁴⁷

En **Hungría**, la radio comunitaria enfrenta un futuro incierto porque el número de estaciones está descendiendo, de 68 estaciones a 40 entre los años 2010 y 2012. Una nueva ley promulgada en 2011 les dificultó las operaciones a las radios comunitarias, porque reemplazó la categoría de «pequeña radio comunitaria» por una nueva categoría que le permite a las emisoras comerciales competir

139 Véase la declaración de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, delegación de AMARC en Europa, sobre las radios comunitarias (14 de mayo de 2012). Disponible en: <http://www.commedia.org.uk/what-we-do/policy-campaigns/amarc-europe-declaration-on-community-radio/>

140 Véase la publicación de la UNESCO, *Community Media: A Good Practice Handbook* [Medios comunitarios: Guía de buenas prácticas], [2011], página 15. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215097e.pdf>

141 Véase Foro Europeo de Medios Comunitarios (CMFE), *Significant Community Media Funding in Denmark* [Financiación significativa de los medios comunitarios en Dinamarca]. [6 de febrero de 2013]. Disponible en: <http://cmfe.eu/?p=806>

142 Véase el ente regulatorio canadiense CRTC, *International Approaches to Funding Community & Campus Radio* [Enfoques internacionales para la financiación de las radios comunitarias y de las universidades]. [31 de marzo de 2009]. Disponible en: <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/radio/connectus0903.htm#c3>

143 Véase Foro Europeo de Medios Comunitarios (CMFE), *Community Radio/Television Stations in Europe* [Estaciones de radio y televisión comunitarias en Europa], enero de 2012. Disponible en: https://docs.google.com/spreadsheets/pub?key=0AvZa5iTe_EmWdGNiRFhqRnJaa2c3NXRhNXpSZUhkQmc&single=true&gid=0&output=html

144 Véase el sitio ICT Regulation Toolkit, *Different local radio models in France* [Diferentes modelos de radio locales en Francia]. Disponible en: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3154>

145 Véase la nota 140 del Foro CMFE.

146 Véase la nota 139 del ente regulatorio CRTC.

147 Véase el Foro CMFE, *CMFE protest transition of community radio in DAB+ in Saxony, Germany* [CMFE protesta sobre la transición de la radio comunitaria en DAB+ en Sajonia, Alemania], [2 de diciembre de 2012]. Disponible en: <http://www.freie-radios.de/medienpolitik/14249-dab-und-die-freien-radios-in-sachsen-offener-brief-an-die-slm.html>

para la concesión y los recursos financieros que, anteriormente, solo se distribuían entre las radios comunitarias.¹⁴⁸ Pocas radios comunitarias recibieron financiación en las licitaciones anuales realizadas para obtener apoyo financiero en los últimos años y las solicitudes de las estaciones más populares fueron rechazadas sin dar ninguna explicación, lo que las forzó a dejar o a reducir las operaciones. En marzo de 2013, un tribunal sentenció a favor de una radio comunitaria que había ganado la licitación para poder operar y el ente regulador de medios le había negado el contrato de radiodifusión, sin embargo, el ente aún no ha emitido la licencia para la estación de radio.¹⁴⁹

Los **Países Bajos** se jactan de poseer el sector de radio comunitaria más desarrollado en Europa, que es parte integral de la red de radiodifusoras dedicadas a la descentralización de los medios de comunicación. Para 2012, existían unas 286 estaciones de radio comunitarias en los Países Bajos,¹⁵⁰ que reflejan la diversidad social, cultural y religiosa que hay en la sociedad holandesa. Las estaciones están sujetas a un control editorial relativamente estricto por parte de un directorio conformado por los representantes de las organizaciones comunitarias locales.¹⁵¹ Mientras que no existen restricciones sobre las fuentes comerciales de financiación, la radio comunitaria recibe el tratamiento de emisora de servicio público porque recibe una parte del presupuesto principal destinado a la radiodifusión.

En **Polonia**, la radio comunitaria está sobreviviendo ante la ausencia de un marco regulatorio propicio. El movimiento para la radio comunitaria en Polonia comenzó en 1982 con la Radio Solidaridad, una cadena de 23 estaciones piratas a lo largo de todo el país que exigían la libertad de expresión, transmitiendo programas cortos para minimizar el riesgo de ser cerradas. Pero no fue sino hasta el 2001, que la radio comunitaria fue reconocida oficialmente. Las restricciones a la publicidad y a los auspiciantes, junto con la falta de esquemas de financiación alternativos, hicieron que la radio comunitaria se vuelva completamente dependiente de las donaciones de la sociedad, lo que representa un desafío verdadero para su sostenibilidad. La cantidad de estaciones de radio comunitarias continúa siendo pequeña, para 2012 contaba con solo 39 estaciones que poseían licencia para operar, la mayoría de las cuales estaban asociadas a organizaciones religiosas.¹⁵²

Durante la década de 1990, Radio B92 en **Serbia** desempeñó una función crucial al desafiar al régimen de Milosevic, creando un foro a través del cual los activistas que estaban en contra de la guerra, las feministas y los grupos minoritarios pudieron organizarse, y en el invierno de 1996/97 realizaron manifestaciones en masa por las calles de Belgrado.¹⁵³ En 2000, después de finalizado el conflicto, la radio comunitaria brindó un espacio a las diferentes comunidades étnicas para ocuparse del pasado, lo que ofrecía una alternativa al carácter comercial y al nacionalismo de los medios de comunicación tradicionales.¹⁵⁴ Sin embargo, para 2012, solo existían unas nueve estaciones de radios comunitarias en actividad con licencia en todo el país.¹⁵⁵

En **España**, la radio comunitaria comenzó en la década de 1970 como respuesta al control del gobierno sobre el espectro radioeléctrico y existían unas 1.100 estaciones de radio sin licencias para la década de 1990.¹⁵⁶ El gobierno respondió siendo más estricto con la puesta en vigencia de las normas que exigían las licencias, lo que dejó un total de solo 150 estaciones legales para el 2012.¹⁵⁷ El marco regulatorio continúa siendo débil y las estaciones, a veces, enfrentan intimaciones legales a nivel regional. Por ejemplo, en enero de 2012, el ente regulador mediático de Asturias envió cartas a los residentes que vivían cerca de las estaciones de radio comunitarias ilegales, amenazándolos con multarlos con hasta 500.000 euros si no denunciaban a esas estaciones.¹⁵⁸

148 Véase AMARC, *Public Policies and Media Pluralism, the Future of Community Radio in Central and Eastern Europe* [Políticas públicas y pluralismo mediático: el futuro de la radio comunitaria en Europa Central y Oriental] (12 de noviembre de 2012). Disponible en: <http://www2.amarc.org/?q=fr/node/577>

149 Véase la red IFEX, *Hungarian court rules in favour of community radio station* [Tribunal húngaro falla a favor de la estación de radio comunitaria], (7 de marzo de 2013). Disponible en: http://www.ifex.org/hungary/2013/03/07/community_radio/

150 Véase la nota 140 del Foro CMFE.

151 Véase la nota 139 del ente regulador CRTIC.

152 Véase la nota 140 del Foro CMFE.

153 Véase Kevin Howley, *Understanding Community Media* [Comprender a los medios comunitarios] (Publicación Sage, 2010), página 81.

154 Véase la nota 156 en la página 80 del libro de Kevin Howley.

155 Véase la nota 140 del Foro CMFE.

156 Véase la nota 139 del ente regulador CRTIC.

157 Véase la nota 140 del Foro CMFE.

158 Véase el Foro CMFE, *CMFE supports the campaign for community radio in Asturias* [El Foro CMFE apoya la campaña para el establecimiento de las radios comunitarias en Asturias], (28 de enero de 2012). Disponible en: http://cmfe.eu/docs/2012_january_28-letter_support_radio_asturias.pdf

En **Suecia**, el primero de los países nórdicos en adoptar la radio comunitaria, la comercialización y la privatización amenazan el futuro del sector. La radio comunitaria comenzó en la década de 1980, cuando existía un espacio reservado de, al menos, una frecuencia FM para cada radio comunitaria. Sin embargo, los tecnicismos permitieron que intereses comerciales privados establecieran representantes de «asociaciones voluntarias» y obtuvieran licencias de radio comunitarias. Así, en un estudio de 2012, se estableció que el número de las radios comunitarias tradicionales solo era de 117 sobre un total de 1.000 estaciones que poseían licencias de radio comunitaria.¹⁵⁹

II.4 América Latina

En América latina, la radio comunitaria está atravesando una rápida innovación de políticas. Si bien la región es considerada la cuna de la radio comunitaria, el reconocimiento legal es un desarrollo relativamente nuevo en muchos países. Tradicionalmente, la región fue caracterizada por un alto grado de concentración de propiedades mediáticas con dueños que tenían lazos cercanos con intereses comerciales y élites políticas, y por zonas rurales a las que se les estaba negando, principalmente, el acceso a los medios. Más recientemente, países tales como Argentina y Uruguay, que alguna vez fueron bastiones del control mediático autoritario, han promulgado nuevas leyes radicales que apoyan ampliamente al sector de la radio comunitaria, por ejemplo, al reservar, en cada país, el 33 por ciento de las frecuencias para las estaciones sin fines de lucro. En otros países, sin embargo, el marco regulatorio es altamente restrictivo, al limitar el contenido, el rango, la publicidad y la financiación de las estaciones.¹⁶⁰

La radio comunitaria es popular, representa generalmente el único de los medios de comunicación que ofrece programación y noticias locales en el idioma local, y posee la gran reputación de ser la que fomenta el cambio social. Entre otros éxitos, la radio comunitaria ha desempeñado una función importante al abordar los temas del medioambiente, la salud y el género, reintegrar las fuerzas paramilitares en la comunidad, darle voz a las asociaciones de mineros y campesinos, movilizar a la sociedad y ayudar a empoderar a los pueblos originarios y proteger los derechos de los pobres.

La región también enfrenta desafíos significativos. Los periodistas y las estaciones de radio comunitaria están sufriendo el incremento de la censura y la violencia física e, incluso, demandas penales contra los que han fundado las estaciones de radio. Se cree que los atentados en Bolivia, en 2011, fueron provocados por las autoridades, mientras que los atentados en Chile parecen haber sido provocados por las estaciones mediáticas comerciales que se veían amenazadas por el crecimiento del sector de los medios comunitarios.¹⁶¹ Otros obstáculos incluyen la existencia de leyes anticuadas o, en donde se han promulgado nuevas leyes, la ausencia del cambio estructural y de la implementación, escasa o nula financiación pública, eternos procedimientos para obtener las licencias y entes regulatorios débiles que no son independientes del gobierno.

A pesar de que la región, en su conjunto, está avanzando, la modernización de las leyes, generalmente, se da en los gobiernos que son afines a las radios comunitarias. Si dejan el poder o cuando lo dejan, las políticas y las prácticas pueden cambiar. Para que la reciente innovación en las políticas sea sostenible, es crucial que se refuerce el contexto del marco regulatorio –entre otros, las instituciones gubernamentales, las tradiciones políticas, las normas nacionales e internacionales, los movimientos sociales y las ideologías–.

En **Argentina**, el reconocimiento legal de la radio comunitaria es un fenómeno relativamente nuevo. Antes del 2009, solo los individuos y los grupos comerciales tenían el derecho a obtener las licencias de radiodifusión y el control mediático estaba, en gran medida, en manos de unos pocos conglomerados mediáticos privados. En 2009, el Congreso de la Nación sancionó la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que reconocía a la radio comunitaria como un servicio público, y reservó un

159 Véase la nota 140 del Foro CMFE.

160 Véase Arne Hintz, *Research in Brief From Media Niche to Policy Spotlight: Mapping Community-Media Policy Change in Latin America* [Resumen de la investigación desde el nicho mediático al enfoque de las políticas: esquematizar el cambio de las políticas para los medios comunitarios en América Latina] (Universidad McGill, 2011), página 151. Disponible en: <http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/download/2458/2223>

161 Véase Radio Mundial de los Países Bajos, *Latin America: community radio stations under attack* [América Latina: estaciones de radio comunitarias amenazadas] [20 de noviembre de 2011].

tercio del espectro radioeléctrico a los grupos sin fines de lucro.¹⁶² Sin embargo, la implementación de la ley ha sido desafiada por los principales conglomerados mediáticos y también ha sido motivo de preocupación entre los defensores de la radio comunitaria. Para 2012, existían entre 300¹⁶³ y 500¹⁶⁴ estaciones de radio comunitarias en Argentina, y la gran mayoría aún operan sin licencias. Al igual que en otros países de la región, los atentados contra las estaciones de radio comunitarias son un problema. Por ejemplo, el 10 de septiembre de 2011, dos hombres armados atacaron la estación FM Pajsachama en el barrio de Retiro, redujeron al personal, cortaron la antena y le echaron ácido sobre los equipos de la estación.¹⁶⁵ A pesar de los desafíos, algunas estaciones están trabajando muy bien. Por ejemplo, la FM La Mosca, de Buenos Aires, les permite a los ciudadanos transmitir sus propios programas abonando 40 pesos (ocho dólares) la hora. Cada sábado, de 6 a 9.30 p. m., tres mujeres transmiten un programa llamado «Sin Careta» en el que ponen al aire historias sobre mujeres que, rara vez, se emiten en los medios de comunicación convencionales.¹⁶⁶

En **Bolivia**, la radio comunitaria comenzó en 1947 con un programa llamado «La Voz del Minero». Al poco tiempo, los sindicatos establecieron unas 23 estaciones de radio en todo el país, una cadena que se conoce como Radios Mineras, como respuesta a sus pésimas condiciones laborales. Es de particular interés que las Radios Mineras son reconocidas ampliamente por ser las pioneras del movimiento que, en 1981, llevó, exitosamente, al fin de la dictadura.¹⁶⁷ Los pueblos originarios también utilizan la radio comunitaria como una herramienta para hacer valer sus derechos sociales y políticos, así como también promocionar la cultura y el lenguaje indígena.¹⁶⁸ La nueva legislación promulgada en 2007 brinda un marco regulatorio de gran apoyo para las radiodifusoras comunitarias. Sin embargo, el sector no se ha salvado de los atentados. En junio de 2012, por ejemplo, hubo explosiones en tres estaciones de radio comunitarias que causaron mucho daño. Una de las estaciones se dedicaba a los derechos de los pobres, mientras que las otras dos estaban afiliadas a grupos mineros.¹⁶⁹

En **Brasil**, existe un sector amplio y activo de radio comunitaria. Cuando el sector fue reconocido oficialmente en 1998, ya existían alrededor de 2.000 estaciones de radio comunitarias en el aire y, hoy en día, existen aproximadamente unas 4.500 estaciones con licencia y otras 10.000 que operan sin licencia. Sin embargo, los procedimientos para conceder la licencia son largos y están politizados, puede llevar desde tres hasta diez años obtener una licencia; las estaciones sin licencia, que operan ilegalmente a la espera de que se les otorgue una, pueden ser clausuradas por la policía. En 2011, 160 radiodifusoras sin fines de lucro fueron cerradas solo entre los meses de septiembre y octubre. Como consecuencia de las dificultades involucradas en la obtención de las licencias, algunas estaciones se están volcando a internet.¹⁷⁰ Otro desafío es el hecho de que el radio de cobertura está legalmente limitado a un kilómetro, lo que es inadecuado para muchas emisoras, por ejemplo, en el caso de las que brindan servicio en la región del Amazonas.¹⁷¹

162 Véase Marie Trigona, Medios de comunicación comunitarios argentinos luchan por tener acceso y una reforma legal, Programa de las Américas del Centro para las Políticas Internacionales (31 de mayo de 2009). Disponible en: <http://www.cipamericas.org/archives/1726> (En español: <http://www.cipamericas.org/es/archives/1677>)

163 Véase Santiago Marino, El carácter social y cultural de las radios comunitarias las hace autónomas del poder político y de las presiones de los poderes económicos, del Observatorio para los medios y el entretenimiento en América Latina, (13 de septiembre de 2013). Disponible en: <https://mediaandentertainmentobservatory.wordpress.com/2012/09/13/santiago-marino-el-caracter-social-y-cultural-de-las-radios-comunitarias-las-hace-autonomas-del-poder-politico-y-de-las-presiones-de-los-poderes-economicos/>

164 Véase Andrés Figueroa Cornejo, Ley de Medios en Argentina: ¿Y qué fue de las radios comunitarias, alternativas y populares? Diario El Clarín (26 de diciembre de 2012). Disponible en: http://www.elclarin.cl/web/index.php?option=com_content&view=article&id=6833

165 Véase la red IFEX, *Attack forces community-based radio station off the air* [Atentado fuerza a una estación de radio comunitaria a salir del aire] (14 de septiembre de 2011). Disponible en: http://www.ifex.org/argentina/2011/09/16/fm_pajsachama_attack/

166 Véase Vanessa Rivera de La Fuente, *Argentinian women use community radio to promote gender equality*, [Las mujeres argentinas utilizan la radio comunitaria para promocionar la igualdad de género], agencia United Press Internacional. (12 de junio de 2012). Disponible en: http://www.upi.com/Top_News/World-News/2012/06/12/Argentinianwomen-use-community-radio-to-promote-gender-equality/PC-4231339536779/

167 Véase la nota 161 en la página 12 de UNESCO, *Community Radio Handbook*, [Manual de radios comunitarias].

168 Véase UNESCO, *Community Media: A Good Practice Handbook* [Medios comunitarios: Manual de buenas prácticas] (2011), página 63. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215097E.pdf>

169 Véase Comisión para la protección de los periodistas (CPJ), *Three community radio stations attacked in Bolivia* [Tres estaciones de radio comunitarias sufren atentados en Bolivia], (28 de junio de 2012). Disponible en: <https://www.cpj.org/2012/06/three-community-radio-stations-attacked-in-bolivia.php>

170 Véase Agencia IPS, *Brazil: Community Radio Flourishes Online* [Brasil: La radio comunitaria florece en línea], (26 de enero de 2012). Disponible en: <http://www.ipsnews.net/2012/01/brazil-community-radio-flourishes-online/>

171 Véase Agencia IPS, *Brazil: Community Radio Flourishes Online* [Brasil: La radio comunitaria florece en línea], (26 de enero de 2012). Disponible en: <http://www.ipsnews.net/2012/01/brazil-community-radio-flourishes-online/>

En **Colombia**, la radio comunitaria ha estado en el aire desde 1947 y se considera que este país es el pionero del sector.¹⁷² Sin embargo, recién en la década de 1990, la radio comunitaria comenzó a crecer, en parte, catalizada por la apertura del espectro radioeléctrico y, para 2007, existían unas 850 estaciones en el aire.¹⁷³ El gobierno ha brindado financiamiento a través de tarifas nominales para la concesión de licencias, un esquema simplificado de otorgamiento y una dependencia de apoyo dentro del Ministerio de Comunicaciones. Sin embargo, los requisitos técnicos del proceso de otorgamiento de licencias aún presentan obstáculos para todos los que aspiran a una emisora comunitaria.¹⁷⁴ Tal vez, mucho más preocupante es la creciente violencia contra los periodistas y las estaciones de radio. Por ejemplo, en marzo de 2012, el director y gerente de la Metro Radio Estéreo en Risaralda fue asesinado de un balazo por un sicario.¹⁷⁵ Si bien la situación está mejorando, Colombia continúa siendo uno de los países más peligrosos para los periodistas en América Latina.¹⁷⁶

En **Ecuador**, el crecimiento de la radio comunitaria ha estado extremadamente inhibido por la legislación adversa. Un informe de la UNESCO de 2010 establece que el número oficial de radios comunitarias es de solo dos.¹⁷⁷ Las leyes promulgadas, en 1996, establecen una definición de comunidad muy limitada, exigen que las estaciones aspirantes obtengan la aprobación de las Fuerzas Armadas (pero luego esta norma fue decretada inconstitucional), prohíben la publicidad, no brindan financiación pública ni reservan radiofrecuencias para las emisoras comunitarias. La ley 89/2002, promulgada en noviembre de 2002, amplió el concepto de comunidad, pero la nueva Ley Orgánica sobre Comunicaciones define los «medios de comunicación sociales» de forma única, considerados como medios que brindan comunicaciones de servicio público.¹⁷⁸ En 2011, se asignaron 14 frecuencias a las organizaciones de pueblos originarios y el gobierno inició un proyecto destinado a capacitar, equipar y asesorar a estas estaciones.¹⁷⁹

En **Uruguay**, la radio comunitaria posee un respaldo legislativo fuerte por medio de la Ley de Radiodifusión Comunitaria de 2007,¹⁸⁰ que le asigna a las estaciones de radio comunitarias un tercio de todas las frecuencias disponibles que se vayan a asignar de manera «abierta, transparente y pública».¹⁸¹ Previamente, en 2005, existían aproximadamente entre 60 y 80 estaciones que operaban en una zona gris. La ley de 2007 estableció un Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), un ente para otorgar licencias único compuesto de representantes de los distintos distritos, entre otros, ministerios, universidades privadas y estatales y asociaciones de radio comunitarias.¹⁸² Si bien está considerada como una legislación modelo, su implementación ha sido pobre, con procesos para la obtención de las licencias muy largos y falta de asignación de un presupuesto decente para que opere el CHARC. Para 2009, por ejemplo, de las 413 estaciones operativas, solo 84 poseían licencias.¹⁸³

172 UNESCO, *Community Radio Handbook*, [Manual de radios comunitarias]. (2001), página 13. Disponible en: <http://developingradio.org/files/UNESCO%20CR%20Handbook.pdf>

173 Véase Mary Myers, *Voices from Villages: Community Radio in the Developing World* [Voces de los poblados: Radios comunitarias en el mundo en desarrollo] (2011), página 9. Disponible en: <http://www.marysophiamyers.org/pdfs%20of%20my%20publications/1%20Voices.pdf>

174 Véase el sitio ICT Regulation Toolkit, *Colombia's universal access to community radio*. [El acceso universal de Colombia a la radio comunitaria]. Disponible en: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3152>

175 Véase Reporteros sin Fronteras, *Youth Gets 21 Years For Radio Journalist's Murder But Motive Still Unknown* [Un joven es sentenciado a 21 años por el asesinato de un periodista, aún se desconoce el móvil], (3 de abril de 2012). Disponible en: http://en.rsf.org/colombia-head-of-community-radio-shot-dead-16-03-2012_42136.html

176 Véase Reporteros sin Fronteras, *Índice sobre la Libertad de Prensa en el Mundo* (2013). Disponible en: http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf

177 Véase UNESCO, *Assessment of Media Development in Ecuador* [Evaluación del desarrollo mediático en Ecuador], (2011), página 46. Disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ecuador_mdi_report_eng.pdf

178 Véase el artículo 5. Publicado en el Boletín Oficial el 25 de junio de 2013, Disponible (en español) en: <http://www.andes.info.ec/sites/default/files/pdf/ley-organica-comunicacion-publicada-registro-oficial.pdf>. La ley fue ampliamente criticada por las ONG. Véase, por ejemplo, http://en.rsf.org/ecuador-new-media-law-mix-of-good-14-06-2013_44795.html y <http://www.sipiapa.org/en/iapa-adds-support-for-appeal-against-ecuadors-communication-law/>

179 Véase la nota 166 de la página 47 de UNESCO, *Assessment of Media Development in Ecuador* [Evaluación del desarrollo mediático en Ecuador].

180 Cabe destacar que existe un proceso en la actualidad tendiente a adoptar una nueva ley de radiodifusión. Véase http://www.ifex.org/uruguay/2013/07/17/model_for_lat_am/

181 Véase Reporteros sin Fronteras, *New Community Media Law Gets Final Approval From Parliament* [La nueva ley de medios comunitarios obtiene la aprobación final del Congreso], (14 de diciembre de 2007). Disponible en: http://en.rsf.org/uruguay-new-community-media-law-gets-final-14-12-2007_24760.html

182 Véase Evan Light, *From Pirates to Partners: The Legalization of Community Radio in Uruguay*, [De piratas a socios: la legalización de radios comunitarias en Uruguay], Revista canadiense *Journal of Communication*, volumen 36(1), página 64. Disponible en: <http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/2310-6449-1-PB.pdf>

183 Véase la nota 174 de Evan Light.



PARTE III: ANÁLISIS COMPARATIVO DETALLADO

La Parte III de este informe es la más larga, abarca casi medio informe. Brinda un análisis comparativo detallado de los marcos legales y regulatorios de las emisoras comunitarias en 21 países. Además de las zonas geográficas que abarcan, estos países fueron elegidos porque sus marcos legales, para las transmisiones comunitarias, están más desarrollados y porque se cree que sus experiencias pueden ser útiles para otros países.¹⁸⁴ El principal desglose es con respecto a la temática y, específicamente, los tres ejes temáticos descritos en la Introducción a este informe, a saber, reconocimiento, definición y forma, acceso y concesión de licencias, y financiación y sostenibilidad. En cada sección temática, el análisis se desglosa nuevamente en regiones y luego en países.

Las secciones relativas a las regiones están seguidas de un análisis comparativo del enfoque dado al tema en cuestión en los diferentes países y regiones. Existe una gran variedad en la forma en que cada país enfoca cada tema, lo que hace que el análisis comparativo se vuelva un desafío. Al mismo tiempo, existen puntos en común, así como también algunas prácticas que claramente no cumplen con los estándares internacionales. El análisis realizado al final de cada sección temática destaca las diferencias, así como también los puntos en común y, además, señala las prácticas que parecen estar más alineadas con los estándares internacionales en esa área.

III.1. Reconocimiento, definición y forma

Este eje temático –que abarca el marco regulatorio que rige el reconocimiento, la definición y la forma de la radiodifusión comunitaria– es de una importancia fundamental para promocionar la viabilidad y el dinamismo en el sector de la radiodifusión comunitaria. Básicamente, este eje temático se refiere al reconocimiento específico o no del sector en un país y, si posee ese reconocimiento, cuál es su alcance y su naturaleza. Si se lo define muy limitadamente, será difícil que se puedan establecer las emisoras que aspiran a poder transmitir. Si se lo define muy ampliamente, el sector no poseerá las características esenciales que le permiten contribuir a la diversidad y, por lo tanto a su verdadera «razón de ser».

III.1.1 África

En esta sección se repasa la experiencia de cuatro países de diferentes zonas de África. Esto es solo un ejemplo de la experiencia africana más amplia, que incluye países con diferentes niveles de madurez y de desarrollo en términos de radiodifusión comunitaria. Sin embargo, las experiencias de estos países demuestran la importancia que poseen las normas progresistas, en cuanto a reconocimiento, definición y forma, al fomentar el sector de la radiodifusión que puede desempeñar la gran tarea de facilitar la libertad de expresión en todo el continente.

En **Benín**, el marco regulatorio de la radio comunitaria, si bien es claro, es relativamente breve. En 1997, la Ley sobre Liberalización del Panorama Audiovisual y Disposiciones Penales Especiales para Delitos Relacionados con la Prensa y la Comunicación Audiovisual¹⁸⁵ define del mismo modo a la radio comunitaria y a la televisión. El artículo 41, que define a la radio privada no comercial, abarca las radios locales y comunitarias. Según el artículo 42, estas estaciones deben, entre otras cosas, cumplir las siguientes condiciones: no poseer fines de lucro; ser comunitarias o pertenecer a una entidad o a un individuo que cumpla con las disposiciones de la ley; poseer una programación con un 50 por ciento de contenido local, de desarrollo cultural o educativo, y poseer programas preparados por profesionales de la comunicación. Esta última condición parecería ser contraria a la idea que sustenta las radios comunitarias, que es la de ampliar el rango de personas que pueden acceder a los medios de comunicación. En cambio, de acuerdo con el artículo 41, pueden obtener la programación de otras partes, siempre que estas sean entidades sin fines de lucro, particularmente, en lo que se

184 Estos países son: Argentina, Australia, Bangladesh, Benín, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Etiopía, Francia, Hungría, India, Indonesia, Serbia, Sudáfrica, España, Suecia, Tailandia, Uganda y Uruguay.

185 Véase la ley número 97-010 del 20 de agosto de 1997.

refiere a la producción del programa. Según el artículo 47 de la ley, las instituciones de educación superior también pueden recibir licencias de radio (también se encuentran dentro del capítulo de radios comunitarias).

En **Etiopía**, el servicio de radio comunitaria está definido en la sección 2, inciso 11 de la Proclama sobre el Servicio de Radiodifusión de 2007¹⁸⁶ como:

Un servicio de transmisión de radio y televisión sin fines de lucro, administrado y operado por la comunidad que vive en un área específica o que posee un interés común.

La proclama no define el concepto de comunidad, pero la Directiva para el Servicio de Radiodifusión Comunitaria¹⁸⁷ define a la comunidad como «el sector de la sociedad que posee un interés común y particular y que vive en la misma zona geográfica, o bien que están unidos por un interés en común» (cláusula 2, parte 1). Cabe destacar que en esta definición, la prueba del interés común también se aplica a las comunidades geográficas, pero la definición de radio comunitaria geográfica, que se encuentra en la misma Directiva, omite el requisito del interés en común (cláusula 3, parte 2). La cláusula 4 de la Directiva reconoce no solo las radios comunitarias de zonas geográficas y las que están basadas en comunidad de intereses, sino también las que están fundadas por instituciones educativas superiores y por administraciones locales. Además, todas ellas, salvo las de los institutos de educación superior necesitan demostrar que brindan servicio a una comunidad de, al menos, 5.000 personas. A excepción de los institutos de educación superior y los grupos de interés común, quienes solicitan la licencia de radio comunitaria deben poseer personería jurídica como organización sin fines de lucro.

Existen prohibiciones para ciertos tipos de entidades que no podrán obtener ninguna clase de licencia de radiodifusión, incluso licencias de radios comunitarias. Estas prohibiciones se aplican a las entidades cuya propiedad y control están en manos de organizaciones extranjeras, políticas o religiosas, y de entidades cuya propiedad está en manos de criminales convictos. Además, existen reglas para evitar la concentración de los medios de comunicación (sección 23 de la ley).

La ley también establece una cantidad de condiciones positivas para la programación de las radiodifusoras comunitarias, en la sección 16, punto 4, a saber:

Todo servicio de radiodifusión comunitario deberá:

1. llevar a cabo sus actividades basadas en las necesidades de la comunidad con respecto al desarrollo, la educación y la buena gobernabilidad;
2. promocionar y desarrollar los valores lingüísticos, culturales y artísticos de la comunidad;
3. permitir la participación de los miembros de la comunidad en la preparación de sus programas;
4. transmitir programas sobre temas que involucren los intereses en común de la comunidad que no hayan obtenido cobertura a través de otros servicios de radiodifusión;
5. utilizar los ingresos derivados de las diferentes fuentes para las operaciones de las estaciones de radiodifusión;
6. brindar programas informativos y de entretenimiento orientados a la comunidad, para promocionar el conocimiento y la cultura informativa de la comunidad.

Estas normas están aún más explicitadas en la Directiva de 2012, en la cláusula 14 que, entre otras cosas, exige que los programas se emitan durante, al menos, 14 horas semanales. De acuerdo con la cláusula 29, al menos el 60 por ciento del tiempo de transmisión se debe dedicar a los temas locales. También se les exige a las radios comunitarias que den un derecho a réplica a cualquiera que «expresé que el programa transmitido en la radio ha violado el derecho a ser representado correctamente o no lo ha representado correctamente» (cláusula 15).

186 Proclama número 533/2007.

187 Directiva número 04/2012, enero de 2012.

Más allá de esto, todas las radiodifusoras deben poseer un formato legal (sección 23, punto 1). De acuerdo con las cláusulas 5 y 6 de la Directiva de 2012, las estaciones de radio comunitarias de zonas geográficas y las que se basan en intereses comunes, deberán poseer una asamblea general conformada por miembros de la comunidad, que elegirán a un directorio de siete personas, así como también a un gerente general. Estas estructuras reciben la aprobación y el formato legal de parte del gobierno local, si bien los estándares internacionales solicitan una regulación promulgada por entidades independientes. Reglas muy similares se aplican a las radios de los institutos de educación superior y las radios comunitarias de las administraciones locales (cláusulas 7 a 9). En la cláusula 10 se establecen más normas sobre las características que debe tener la asamblea general. La cláusula 11 estipula sus responsabilidades y la cláusula 13 establece normas precisas sobre el directorio.

En **Sudáfrica**, la sección 1 de la Ley de Radiodifusión de 1999¹⁸⁸ incluye la siguiente definición del concepto de servicio de radiodifusión comunitaria (que es idéntica a la definición que se encuentra en la sección 1 de la Ley de Comunicaciones Electrónicas de 2005¹⁸⁹):

«**servicio de radiodifusión comunitaria**» significa un servicio de radiodifusión que:

1. esté totalmente controlado por entidades sin fines de lucro y sea llevado a cabo con propósitos no rentables;
2. brinde servicios a una comunidad en particular;
3. estimule a los miembros de la comunidad a la que le presta servicios o a las personas asociadas a ella o a la promoción de intereses de dicha comunidad para que participen de la selección y provisión de programas, que serán transmitidos en el curso de dicho servicio de radiodifusión;
4. puede estar financiada por donaciones, aportes, auspicios o publicidad o tarifas de membresía o toda combinación de lo anteriormente mencionado.

La sección 51 de la ley que crea la Autoridad Independiente de Radiodifusión de Sudáfrica¹⁹⁰ establece que no se otorgará ninguna licencia de radiodifusión a «ningún sector, movimiento, organización entidad o alianza que sea de naturaleza política». La entidad reguladora, Autoridad Independiente de Radiodifusión de Sudáfrica (ICASA, por su sigla en inglés), especifica el significado de esta definición al brindar una larga lista de los tipos de entidades políticas que no podrán obtener ninguna licencia para radio comunitaria, en su documento de 2006, «Documento de posición sobre la política de la radiodifusión sonora comunitaria», que establece los lineamientos para el sector.¹⁹¹

La sección 50 de la Ley de Comunicaciones Electrónicas de 2005 también establece una cantidad de criterios adicionales para ser tenidos en cuenta por el ente regulador cuando evalúa una solicitud para obtener la licencia de radiodifusión comunitaria. Se deben tener en cuenta requisitos si:

1. el solicitante está totalmente bajo el control de una entidad sin fines de lucro y está operada o va a estar operada sin fines de lucro;
2. el solicitante tiene como objetivo cumplir con los intereses de la comunidad pertinente;
3. en cuanto a las disposiciones del propuesto servicio radiofónico, el solicitante debe apoyar a la comunidad pertinente o a sus asociados en lo que respecta a la promoción de los intereses de dicha comunidad, ese apoyo debe ser evaluado de acuerdo a los criterios prescriptos;
4. el solicitante tiene como objetivo estimular a los miembros de la comunidad pertinente o a sus asociados para que promuevan los intereses de dicha comunidad en la participación de la selección y emisión de programas que saldrán al aire en el transcurso del servicio radiofónico solicitado, y

188 Ley número 4 de 1999.

189 Ley número 36 de 2005.

190 Ley número 153 de 1993.

191 Notificación número 757 de 2006, página 23.

5. el solicitante nunca ha sido condenado por ningún delito, según los términos de la presente ley o legislación similar.

Nuevamente, esto fue aclarado por la ICASA en su «Documento de posición sobre la política de la radiodifusión sonora comunitaria» de 2006. La posición de la política de ICASA con respecto a la programación es la siguiente (en la página 23):

La mayoría de los programas transmitidos por los servicios de radiodifusión sonora comunitaria, los de noticias y los de interés general, particularmente, se supone que deben estar producidos y financiados localmente. Por lo tanto, la sindicación de la programación y las retransmisiones en cadena entre los licenciarios de radiodifusoras sonoras no debe exceder el 20 por ciento de la programación del licenciario de la radiodifusora comunitaria.

El documento de posición también establece una guía completa a las radiodifusoras comunitarias sobre los temas relacionados con la definición y la forma, entre otros, la estructura que se prefiere con relación a la propiedad del medio, la participación comunitaria, la característica de no poseer fines de lucro, el tipo de programación y el uso del idioma, los códigos que deben adoptar los radiodifusores comunitarios y el gerenciamiento (véanse páginas 25 a 28).

La regulación de la radiodifusión comunitaria en **Uganda** aún está relativamente subdesarrollada. La política de radiodifusión de 2004 contiene una cantidad de disposiciones acerca de la radiodifusión comunitaria, si bien estas no se hacen cumplir rigurosamente en la práctica. La radiodifusión comunitaria está definida como «radiodifusión para la comunidad, por la comunidad y sobre la comunidad, cuya propiedad y gestión es representativa de la comunidad, que lleva adelante la agenda del desarrollo social y que no posee fines de lucro». Se define a la comunidad, ya sea como geográfica o comunidad de intereses, como «un grupo de personas o sector del público que posee características comunes específicas y comprobables».

Los objetivos regulatorios incluyen los de alentar a los miembros de la comunidad a que participen de la planificación, producción y presentación de los programas, y alentar a que la propiedad de los medios de comunicación esté en manos de grupos de bajos ingresos. El ente regulador debe asegurarse de la participación de la comunidad en las emisoras.

En cuanto a la programación, los objetivos de la política de 2004 para las radios comunitarias establecen en la sección 4.4 que se les brinda a los ciudadanos una plataforma para articular los temas locales, brindando más oportunidades para la programación emitida en idioma local, lo que es pertinente para el desarrollo de base y reducir la brecha entre las zonas urbanas y las rurales en términos de desarrollo de la comunicación. A las radiodifusoras comunitarias se les solicita que brinden contenido local, promuevan el desarrollo político y económico y que desarrollen la capacitación de su personal y otros programas.

A pesar de estas exhortaciones positivas, los comentaristas han observado que, en muchos casos, lo que se hace pasar por radio comunitaria en Uganda, generalmente, son las radios locales más que organizaciones en manos de y controladas por la comunidad.¹⁹² Los planes para llevarla adelante, por ejemplo, con el anteproyecto de la regulación de las comunicaciones, de 2012,¹⁹³ aún no se han cumplido.

III.1.2 Asia

A continuación se ilustra la experiencia de cuatro países de Asia Sudoriental y Asia Meridional. Por supuesto, esto solo es una muestra de la experiencia asiática más amplia en esta área. A su vez, también es un reflejo del hecho de que muchos países en el continente aún no han establecido regímenes regulatorios más desarrollados para la radiodifusión comunitaria. No es casual que casi el doble de los países de la región Asia-Pacífico, cubiertos en este informe, aparezca en la Parte IV, que se encarga de los países con escaso o inexistentes regímenes regulatorios para las radiodifusoras

192 Véase *Uganda Afrimap Survey* [Encuesta sobre Uganda de la organización AfriMap], (Fundaciones para una sociedad abierta, 2010), página 49. Disponible en: <http://www.afriMap.org/english/images/report/OSI-Uganda--Public-Broadcasting.pdf>

193 Disponible en: <http://www.ucc.co.ug/files/downloads/UCRA%20BILL%202012.pdf>

comunitarias. El desglose en subregiones que aparece en esta sección se debe al vasto territorio y las diferencias comparativas en toda Asia.

Asia Oriental y Sudoriental

En **Indonesia**, la radiodifusión comunitaria fue reconocida en 2002 a través de la ley de radiodifusión.¹⁹⁴ Según el artículo 20 de la ley, las radiodifusoras comunitarias son entidades legales indonesias financiadas por las comunidades, independientes y sin fines de lucro, que utilizan transmisores de baja potencia, brindan servicio a sus comunidades y cuyos objetivos son los de «incrementar el bienestar con la promoción de programas del campo de la cultura, educación e información, que reflejan la identidad nacional».

Estas reglas se expandieron sustancialmente en 2005, con las Normas sobre la Implementación de la Radiodifusión Comunitaria.¹⁹⁵ Esta regulación define el concepto de comunidad en sentido geográfico («un grupo de personas que viven en un área particular o que viven e interactúan en una zona en particular», artículo 1, inciso 3). También define la estructura de la organización de estas emisoras como cooperativas o asociaciones con el propósito específico de brindar servicios radiofónicos comunitarios. Según el artículo 4, inciso 2, de la regulación, las radiodifusoras comunitarias deben establecerse con el consentimiento escrito de, al menos, el 51 por ciento de la población adulta o, al menos, 250 adultos, junto con el consentimiento por escrito de las autoridades del pueblo, funcionario del gobierno local o alcalde. Es probable que estas reglas sean impracticables en muchos casos y, además, que infrinjan la disposición que establece la independencia de los entes regulatorios con poderes sobre las difusoras..

El artículo 18 de la reglamentación establece una cantidad de normas acerca del contenido de la programación que las radios comunitarias pueden emitir. Lo más importante es que el 80 por ciento del contenido debe ser de fuentes locales y que el contenido debe intentar empoderar a las audiencias locales, entre otros, a los niños y niñas y a los adolescentes. Según el artículo 25, hasta un 15 por ciento de la programación puede provenir de intercambio con otras emisoras comunitarias. No queda claro si esto es parte del 80 por ciento mencionado anteriormente.

En **Tailandia**, la sección 10, punto 1 de la ley de 2008 sobre negocios de transmisiones de radio y televisión¹⁹⁶ define varios objetivos para las emisoras de servicio público, que en virtud de la sección 10, punto 2, también se aplica a las radios comunitarias. Estas incluyen «apoyar el conocimiento, educación, religión, arte y cultura, ciencia, tecnología y medioambiente, agricultura y promoción de otras profesiones, salud sanidad, deporte o la calidad de vida de la gente», a fin de promover «estabilización del Estado o la seguridad pública» y difundir «noticias e información para la promoción de las buenas relaciones entre el gobierno y su gente y entre el los miembros del Parlamento y el pueblo». La radiodifusión comunitaria posee una obligación adicional, es decir, que debe ser un beneficio para la comunidad que recibe el servicio, si bien no está definido el concepto de beneficio.

En cuanto a la forma, se exige que las radiodifusoras comunitarias sean personas jurídicas sin fines de lucro, que no sean agencias del gobierno y que tengan como objetivo la promoción del beneficio público y brinden servicio a la comunidad, y que no sea una entidad ilegal, según las prescripciones de las normas impuestas por el ente regulador (sección 12). Para obtener una licencia de radiodifusión comunitaria «se deben tener en cuenta la buena disposición y los beneficios públicos de la comunidad» (sección 17, punto 2). Finalmente, la proporción de programas que emiten noticias u otra información de servicios a la comunidad debe ser de, al menos, un 70 por ciento (sección 33, punto 2).

La ley de 2010, sobre la organización para asignar la radiofrecuencia y regular los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones¹⁹⁷, estableció el nuevo ente regulador unificado, la Comisión Nacional para la Radiodifusión y las Telecomunicaciones (NBTC, por su sigla en inglés). Entre otras cosas, en la sección 4 de esta ley, la definición de comunidad abarca las comunidades geográficas y las comunidades de intereses «a las que se les atribuye cohesión social y cultural, colaborando en forma continua con actividades legales y morales bajo una correcta gestión y con el interés puesto en el beneficio del grupo».

194 Ley número 32 de 2002.

195 Véase la Regulación número 51 de 2005.

196 Véase BE 2550 (2008).

197 Véase B.E. 2553 (2010).

India y Bangladesh han adoptado políticas que reconocen a la radio comunitaria en 2006 y 2008, respectivamente. En **Bangladesh**, las políticas¹⁹⁸ restringen los requisitos necesarios para obtener la licencia para operar una radio comunitaria a las personas jurídicas sin fines de lucro que posean, al menos, una trayectoria de cinco años de haber estado ofreciendo servicio a la comunidad. El concepto de comunidad está definido como «un grupo de personas que comparten características comunes o intereses, tales como la convivencia en un mismo lugar geográfico, es decir, un pueblo, una aldea o un vecindario, que comparten la vida económica y social a través del comercio, las ventas, el intercambio de bienes y servicios». La comunidad a la que se le brinda el servicio debe estar bien identificada y bien definida y se les dará prioridad a las comunidades rurales, como se hizo durante la etapa piloto.

Para ser elegible, la entidad debe «pertenecer a una comunidad en particular, generalmente, a través de un fideicomiso, fundación o asociación», debe estar «establecida por los esfuerzos realizados por la comunidad», debe estar «operada por la comunidad para su propio bienestar», «poseer una estructura del dominio y la gestión que refleje el de la comunidad» y «depender, principalmente, de los recursos de la comunidad». Los partidos políticos y sus afiliados no son elegibles para obtener estas licencias. Una vez obtenidas, la estación debe poseer una comisión de gerentes que asegure la participación activa de la comunidad en las operaciones y la gestión de la estación de radio. Las políticas también solicitan que se establezca una comisión asesora formada por representantes del gobierno local, entre otros, agentes de policía, lo que les da un desafortunado grado de influencia gubernamental a estas estaciones de radio.

Las políticas se refieren, específicamente, a la idea de radiodifusoras comunitarias como si fueran similares a las radiodifusoras de servicio público, pero para una comunidad, más que para toda la nación. En cuanto a las obligaciones sobre programación, la idea es darle «voz a los que no tienen voz» y a los marginados. Se le debe dar prioridad específica a la educación de adultos y de niños y niñas, al bienestar social y a los temas de género, la cultura, la economía local, el cuidado de niños y niñas, la generación de ingresos, los eventos locales, el idioma y el medioambiente. La comunidad debe estar involucrada en la programación en términos de «planificación, implementación, operación y evaluación». Desafortunadamente, las estaciones también están obligadas a transmitir mensajes oficiales, así como programas de las radiodifusoras nacionales. Queda prohibida la transmisión de contenido político, aparentemente, junto con las noticias generales, aunque están permitidas las «noticias acerca de los emprendimientos locales» (cláusulas 1, 2, 3 y 7).

Las **políticas en India**¹⁹⁹ que sirvieron de importante inspiración para la creación de las políticas en Bangladesh, reconocen a las organizaciones sin fines de lucro y a las instituciones educativas con las entidades que cumplen con los requisitos para obtener la licencia de radio comunitaria. Las primeras se deben establecer legalmente como organizaciones sin fines de lucro (organizaciones civiles y voluntarias) con una «trayectoria de, al menos, tres años de brindar servicio a la comunidad local», y con una «estructura de dominio y gestión que refleje la de la comunidad a la que la estación de radio comunitaria quiere brindarle el servicio». Los partidos políticos, las organizaciones con ánimo de lucro y las organizaciones que han estado proscriptas no son elegibles para obtener la licencia (cláusula 1 y 2).

En cuanto a la programación, el contenido «debe ser relevante a las necesidades educativas, de desarrollo, sociales y culturales de la comunidad» y debe «reflejar los intereses y necesidades especiales de la comunidad local». Se debe enfatizar el desarrollo, la agricultura, la salud, la educación, el medioambiente, el bienestar social, el desarrollo de la comunidad y la cultura. Al menos 50 por ciento del contenido se debe crear con la participación de la comunidad local y el objetivo principal debe ser el de servir a la comunidad con contenido que, preferiblemente, sea en idioma y dialecto(s) local(es). La programación de contenido político y los temas de actualidad no están permitidos (cláusula 1, 5 y 9, inciso i).

198 Véase la política sobre instalación de radios comunitarias, emisoras y transmisiones de 2008 del Ministerio de Información, 12 de marzo de 2008.

199 Véase *Policy Guidelines for Setting up Community Radio Stations in India*. [Guía de políticas para establecer las estaciones de radio comunitarias en India]. Disponible en: http://mib.nic.in/writereaddata/html_en_files/crs/CRBGUIDELINES041206.pdf

III.1.3 Europa

A continuación se describen seis países europeos con un enfoque comparativamente fuerte sobre las radiodifusoras comunitarias e incluye la representación de la región de Europa Oriental y Central. Como región, Europa se beneficia por su fuerte tradición de poseer reconocimiento legal en los tres sectores de la radiodifusión: de servicio público, comercial y comunitario. Así, los cuatro países de Europa Occidental que se describen a continuación, todos poseen una fuerte tradición de radiodifusoras de servicio público, mientras que estas también están legalmente reconocidas en los países de la región de Europa Oriental y Central, que están en un proceso de transición de emisoras estatales a emisoras de servicio público.

En **Dinamarca**, el enfoque clave está puesto en la radio local y la televisión no comercial²⁰⁰ más que en la radio comunitaria. Así, para la radio, las normas claves están en la Orden de 2009 sobre Radiodifusión de Radio Local.²⁰¹ Para la televisión, la Notificación de 2011 sobre la televisión no comercial a través del sistema multiplexor 1 les brindó a estas emisoras de televisión acceso a la plataforma digital, uno de los primeros casos en Europa.²⁰² En Dinamarca hay un predominio de las radios locales, entre 160 y 179 radios con licencia entraron en esta categoría en 2012, según el Foro Europeo de Medios Comunitarios.²⁰³ De acuerdo con la Orden de 2009, las consideraciones para la obtención de la licencia para las radios locales incluye la consideración general de asegurar que los residentes locales puedan recibir una programación diversa (cláusula 6). Se brindan normas más específicas para las estaciones locales que desean recibir subsidios, una fuente de financiación muy importante (véase más adelante), incluso disposiciones sobre las entidades para que operen sin fines comerciales (es decir, que no transmitan publicidad).

En **Francia**, la radiodifusión está controlada por el Consejo Superior de lo Audiovisual (CSA, por su sigla en francés), establecido a través de enmiendas, en 1989²⁰⁴, a la ley de 1986 que se refiere a la libertad de las comunicaciones²⁰⁵ (ley de 1986). La radio comunitaria se define de un modo indirecto. En el comunicado número 34, del 29 de agosto de 1989,²⁰⁶ el CSA definía cinco categorías diferentes de servicios de radio, entre otros, la Categoría A, servicios «no comerciales» (*services non commerciaux*). A su vez, estos estaban descriptos como asociaciones o fundaciones que prestaban servicios sin fines de lucro que eran elegibles para el financiamiento por parte del «fonds de soutien à l'expression radiophonique» (FSER) o Fondo para Apoyar las Expresiones de Radio.

Para ser elegible para estos fondos, una estación debe cumplir con las condiciones establecidas en el artículo 29, inciso 14, de la ley de 1986, que exige que los servicios se brinden a través de una asociación, cuya misión sea la de promover el intercambio entre grupos sociales y culturales y que apoye el desarrollo local, la protección del medioambiente y la lucha contra la exclusión. Además, según el artículo 80 de la ley de 1986, solo los servicios que obtengan el 20 por ciento o menos del total de sus ingresos de publicidad comercial y auspiciantes serán elegibles para la financiación del FSER.

200 Es decir, la televisión que no transmite publicidad.

201 Véase el Ministerio de Cultura, orden sobre la radiodifusión de radios locales, del 17 de septiembre de 2009. Disponible en: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=126145&exp=1>

202 Véase el Ministerio de Cultura, notificación sobre la televisión no comercial en MUX 1, 20 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139691>. Además, véase El estado de los medios comunitarios en la Unión Europea, del Parlamento Europeo, políticas internas del Directorio General, del 29 de septiembre de 2007, página 12. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cult/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=22408>

203 Véase el gráfico en: <https://docs.google.com/spreadsheets/pub?key=0AvZa5iTeEmWdGNiRFhgRnJaa2c3NXRhNXpSZUhkQmc&single=true&gid=0&output=html>. Sin embargo, la Agencia Danesa para la Cultura establece que existen unas 300 radios locales, que incluyen a las radios comunitarias. Véase: <http://www.kulturstyrelsen.dk/english/media/media-structure-radio-and-tv/radio-in-general-in-denmark/#.UTG8NaVqOyG>

204 Véase la ley número 89-25 del 17 de enero de 1989. Los cambios introducidos en 1989 se incorporaron a la ley de 1986.

205 Véase la ley número 86-1067 del 30 de septiembre de 1986, y sus modificaciones posteriores. Disponible en línea en francés: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>

206 Disponible en: <http://www.csa.fr/Press-area/Communiqués-de-presse/L-application-du-communiqué-34-du-CSA>

La disposición principal en la ley para los medios masivos de comunicación y los servicios mediáticos de Hungría²⁰⁷ sobre la radio comunitaria es el artículo 66. Este exige que las radiodifusoras comunitarias de aire cumplan uno de los siguientes requisitos: a) brindar servicio a una comunidad social, nacional, minoritaria étnica, cultural o religiosa determinada; b) brindar servicio a una comunidad geográfica o c) utilizar la mayor parte del tiempo de programación para cumplir con los objetivos de los servicios públicos mediáticos (según se definen en el artículo 83). Para los medios que brindan servicio a una comunidad específica, sus cartas orgánicas deben establecer sus objetivos, describir las áreas culturales y temas a tratar, indicar la comunidad social o geográfica a la que le prestarán servicio y estipular la proporción mínima de su programación que estará destinada a la comunidad.

El artículo 66, inciso 4, impone una cantidad de obligaciones directas sobre la programación. Esta debe brindar informes de noticias regulares que cubran los eventos sociales o locales de la comunidad, transmitir programas culturales, emitir, al menos, cuatro horas semanales de programación que se pongan en el aire por primera vez, dedicar, al menos, dos tercios de su tiempo de radiodifusión a programas que cumplan con los objetivos del servicio público (según la definición del artículo 83)²⁰⁸ y, para las radios, designar, al menos, el 50 por ciento del tiempo de transmisión musical a la música húngara. Según el artículo 36, inciso 6, los medios comunitarios también deben asignar dos minutos por cada dos horas de transmisión a los anuncios de servicio público y, en casos de emergencia, emitir anuncios de servicios públicos (artículo 32, inciso 6).

En **Serbia**, el artículo 43 de la ley de radiodifusión²⁰⁹ define a las radiodifusoras como estaciones de radio y televisión del «sector civil». Según el artículo 95 de la misma ley, estas estaciones deben cumplir con «los intereses específicos de grupos sociales específicos o asociaciones civiles», deben estar «financiadas por una organización civil sin fines de lucro (una organización no gubernamental o una asociación civil)», cuya naturaleza sea sin fines de lucro.

En cuanto a la programación, su contenido debe estar relacionado a la actividad de la organización que financia la estación de radio. Esto no es parecido al enfoque más tradicional por el cual las emisoras comunitarias deben representar a la comunidad. A su vez, en muchos países en la práctica las radios no gubernamentales reciben el tratamiento de radios comunitarias y esto puede ser un indicio de reconocimiento formal. Estas emisoras también están sujetas a las mismas obligaciones sobre programación que las de servicio público, entre otras, mantener la imparcialidad política y promocionar el pluralismo, y se les prohíbe transmitir «discursos del odio» (artículo 79). A las estaciones de radio del sector civil también «se les prohíbe que actúen como mediadores, representantes o que publiquen a nombre de terceros» (artículo 107).

Las normas de radiodifusión en **España** son parte de una jurisdicción concurrente del gobierno nacional, por un lado, y de las comunidades autónomas y organismos locales, por el otro. Como resultado, existen disposiciones en diversas leyes a distintos niveles del gobierno que regulan las operaciones del sector en varias áreas del país. En cuanto al presente informe, nos enfocaremos en el régimen legal catalán, como ejemplo de las comunidades autónomas y organismos locales. Sin embargo, cabe destacar que no todas las regiones han establecido regímenes legales específicos para las transmisiones de radios comunitarias.

El artículo 32, inciso 1 de la ley de 2010 sobre radiodifusión española²¹⁰ define «los servicios mediáticos audiovisuales comunitarios sin fines de lucro» como entidades privadas sin ánimo de lucro que brindan servicio comunitario destinado a las necesidades sociales, culturales y de comunicación de las comunidades específicas y de los grupos sociales, entre otros, la promoción de la participación ciudadana. Por su parte, el artículo 70, inciso 3, de la Ley de 2005 de radiodifusión catalana²¹¹ contiene una definición similar de estos servicios, es decir, servicios comunitarios sin fines de lucro que

207 Véase la ley CLXXXV de 2010, que entró en vigencia el 1 de enero de 2011. Disponible en: http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf Cabe destacar que esta ley ha sido severamente criticada por los defensores de la libertad mediática, porque no respeta los estándares internacionales sobre la libertad de expresión. Véase, por ejemplo, un análisis comprensivo de la legislación propuesta (que no se ha modificado mucho antes de su adopción) por el doctor Karol Jakubowicz, comisionado por la Representación de la Libertad de Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), disponible en: <http://www.osce.org/fom/71218>

208 Nótese que este es un porcentaje más elevado que el que se exige a otras emisoras para ser comunitarias, lo que es una aparente inconsistencia de la ley.

209 Ley número 42 de 2002, adoptada el 18 de julio de 2002. Disponible en: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=208847

210 Ley general sobre comunicación audiovisual número 7/2010 del 31 de marzo.

211 Véase la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. Disponible en español en: <http://www.cac.cat/web/nsa/llistat.jsp?MzY%3D&MQ%3D%3D&L3dlYi9uc2EvbGxpc3RhENvbnRlbnQ%3D#>

responden a las necesidades culturales, sociales y de comunicación de las comunidades específicas y los grupos sociales, con base en «el acceso a estándares abiertos, claros y transparentes de programación y producción y gestión, asegurándose el máximo de participación y pluralismo». En la práctica, estas definiciones son muy amplias y no son operativas en cuanto a la exclusión de radios que quedan bajo la influencia comercial.²¹²

Al igual que en otros países de Europa, en **Suecia** la ley establece solo una definición relativamente general sobre radiodifusión comunitaria y más específicamente sobre las radios. El capítulo 3, sección 1, punto 8, de la ley sobre radio y televisión de 2010²¹³ define a las radiodifusoras comunitarias como «emisoras de radio local para asociaciones y comunidades religiosas registradas». El capítulo 12 de la ley se refiere a las licencias para las radios comunitarias. Según la sección 4 de ese capítulo, se le otorgará una licencia de radio comunitaria solo a la asociación sin fines de lucro o a la organización religiosa registrada con «lazos en el sector de la transmisión» o a una asociación de radio comunitaria. De acuerdo con el informe de 2005 del Ministerio de Cultura, para febrero de 2004 existían unas 1200 radios comunitarias con licencia en Suecia, establecidas a lo largo de más de 160 localidades, de las cuales un cuarto, es decir unas 300, eran radios religiosas.²¹⁴

A fin de evaluar si una asociación u organización religiosa posee lazos con la comunidad, se le debe prestar atención al lugar en donde se han establecido las oficinas de la asociación o los establecimientos religiosos, el lugar en donde reside la persona legalmente responsable de la radiodifusora o los miembros del directorio de la asociación y el lugar en donde se realizan las reuniones de directorio o las asambleas de las organizaciones. Según el capítulo 18, sección 3, punto 1, la licencia puede ser revocada si la emisora no cumple más con las condiciones establecidas en el capítulo 12, sección 4.

Las reglas con respecto al contenido para las asociaciones de radio comunitarias se encuentran en el capítulo 14, sección 4, llamado «Rango de la programación de las asociaciones de radio comunitarias». Esto restringe a las radios comunitarias a transmitir eventos de interés común a los que poseen licencias, información limitada sobre asuntos municipales e información sobre programas y cronogramas de programación, así como también información sobre actividades de radios comunitarias locales. Esto es muy limitado, a pesar de que no queda claro si estas reglas se aplican a todas las radios comunitarias, o bien, a las estaciones que están operadas únicamente por las asociaciones.

III.1.4 América Latina

Como se dijo anteriormente, se puede afirmar que la radiodifusión comunitaria comenzó en América Latina. Sin embargo, más recientemente fue que los marcos regulatorios, adecuadamente propicio para la radiodifusión comunitaria, comenzaron a surgir en la región. Por lo tanto, ahora se jacta de poseer algunos de los regímenes legales más sostenibles del mundo para la radiodifusión comunitaria, tanto radio como televisión.

En **Argentina**, el artículo 4 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual²¹⁵ de 2009 define a las emisoras comunitarias simplemente 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.

Se le atribuye a **Bolivia** la creación de las primeras estaciones de radio comunitarias en el mundo en la década de 1940, que fueron establecidas por los sindicatos de mineros en los campamentos mineros, y desde ese momento han continuado hasta establecer un marco regulatorio para estas emisoras. Existen una cantidad de elementos diferentes con respecto a la definición de radiodifusión comunitaria

212 Véase Escudero, Manuel Chapparo (2008) *The Radio Journal: International Studies in Broadcast and Audio Media* [Revista de radio: Estudios internacionales sobre los medios de comunicación audiovisuales], volumen 1, capítulo 3, páginas 177 a 192. Disponible en: http://www.tranquileye.com/free/files/Community_Radio_Western%20Europe_1994.html

213 Disponible en: <http://www.radioocht.se/Documents/Styrdokument/Radio%20and%20Television%20Act.pdf?epslanguage=sv>

214 Véase el Ministerio de Cultura: Radiodifusión de Servicio Público: Financiación e Impuestos, sección 2.3.4, enero de 2005. Disponible en: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/78/52/b6fb4b1f.pdf>

215 Véase la Ley 25.522, Servicios de Comunicación Audiovisual, 10 de octubre de 2009.

en la legislación boliviana. La ley de telecomunicaciones de 2011²¹⁶ se refiere al artículo 10, inciso I, que se refiere a la asignación del segmento del espectro radioeléctrico, a las dos comunidades sociales y a los pueblos originarios, y a las comunidades afro-bolivianas y a las interculturales. Por su parte, el Decreto Supremo número 29174²¹⁷ del 2007 bajo el título de «Regulación de las disposiciones para los servicios de telecomunicación de las zonas rurales del territorio nacional», se enfoca, como su nombre lo indica, en los servicios prestados a zonas rurales, definidas como áreas con menos de 10.000 habitantes (artículo 3).

El artículo 3 del Decreto Supremo del 2007 define a la radiodifusión comunitaria de la siguiente manera: «Son los servicios de radio o televisión que son gestionados y operados por comunidades, sean campesinas, indígenas o pueblos originarios, cuyas emisiones se originan en localidades rurales y se destinan a ser recibidas directamente por la población en general, como medio para lograr la comunicación libre y plural de los individuos y las comunidades organizadas en su ámbito respectivo» (texto oficial). Además, define a la comunidad como un conjunto de personas (de zonas rurales o no rurales) que están «estrechamente vinculadas en razón de su problemática común y de sus características históricas, geográficas, culturales y tradicionales».

Según los artículos 30 y 36 del Decreto Supremo del 2007, las radiodifusoras comunitarias deben operar sin fines de lucro y tiene como objetivo brindar una programación que cumpla con las necesidades básicas de la comunidad, entre otras, en las áreas de servicio social, educación, salud, participación democrática, promover soluciones para los problemas comunitarios, cultura bienestar y producción. Además, deben operar bajo los principios de participación sin restricciones, a través del acceso equitativo de todos los miembros de la comunidad, entre otros, con espacios para la participación directa y fomentar el uso del idioma de los pueblos originarios. Se exige una prueba de representación de comunidad como parte del proceso de adjudicación de licencias (artículo 32, letra c). Además, existen varias prohibiciones para adjudicar las licencias a los políticos, funcionarios, personal militar, líderes religiosos y a los que ya están involucrados en la radiodifusión.

Brasil también posee legislación pertinente al sector de la radiodifusión comunitaria, promulgada en el año 1998,²¹⁸ junto con normas para su implementación del mismo año²¹⁹ que define a las emisoras comunitarias como estaciones de baja potencia con área de cobertura restringida, operadas por fundaciones sin fines de lucro, legalmente constituidas, y por asociaciones comunitarias establecidas en la zona donde prestan servicio, en las que los gerentes son brasileros nativos o ciudadanos naturalizado desde hace diez años o más (artículos 1 y 7 de la ley, pero las normas sobre ciudadanía también se encuentran en el artículo 222, inciso 1, de la Constitución).²²⁰ La estación de radio debe establecer un Directorio de Asesores Comunitarios, compuesto de, al menos, cinco representantes de las organizaciones comunitarias locales, tales como el comercio, caridad, religiosa o asociaciones de residentes, con la misión de asegurar que la programación cumpla con los intereses de la comunidad (artículo 8).

Según los artículos 3 y 4 de la Ley, estas estaciones deben brindar servicio a la comunidad, es decir, difundir programación que promueva la cultura y las tradiciones locales, creen conciencia, le den prioridad a los contenidos educativos, artísticos, culturales e informativos y brinden a los ciudadanos acceso a las oportunidades de tener su propia voz. Toda persona en la comunidad puede expresar sus opiniones sobre el contenido transmitido por la estación de radio, según lo programado por cada estación. Las radios comunitarias no pueden transmitir en cadena con sus estaciones y deben cumplir con las cuotas diarias, que se establecen por ley (artículos 16 y 17).

En Colombia, la radiodifusión comunitaria fue reconocida por el Decreto Número 1981 de 2003.²²¹ El artículo 2 del Decreto define al servicio de radio comunitaria como:

216 Véase la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, Ley 164, 8 de agosto de 2011.

217 Adoptado el 22 de junio de 2007.

218 Véase la ley número 9.612, del 19 de febrero de 1998, *Instituição Serviço de Radiodifusão Comunitária e das outras providências*.

219 Véase el decreto N° 2.615, del 3 de junio de 1998.

220 Existen, además, disposiciones sobre las radios y la televisión educativas. Véase Octavio Penna Pieranti, director de la Secretaría de Comunicaciones Electrónicas del Ministerio de Información, "La radiodifusión en Brasil", agosto de 2012. Disponible en: http://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/wipo_ip_grtkf_bra_12/wipo_ip_grtkf_bra_12_topic_9_presentation_pieranti.pdf

221 Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8814>

«Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora» es un servicio público de telecomunicaciones, de interés social, sin ánimo de lucro, a cargo y bajo la titularidad del Estado, quien lo prestará en gestión indirecta a través de comunidades organizadas debidamente constituidas en Colombia.

«Comunidades Organizadas». Se entiende por comunidad organizada a la asociación de derecho, sin ánimo de lucro, integrada por personas naturales y/o jurídicas, en la que sus integrantes estén unidos por lazos de vecindad y mutua colaboración en beneficio del desarrollo local y la participación comunitaria.

Esto define el enfoque básico que le da Colombia, por el cual estas estaciones son parte de toda una cadena de emisoras de servicio público, que están gestionadas localmente por la comunidad a la que le brindan servicio. El foco está puesto en la naturaleza local de la estación más que en los lazos que posee con la comunidad en sí misma y, aún antes de la adopción del decreto, la clave del éxito de esta política fue la de asegurarse que cada municipalidad del país tuviera, al menos, un servicio de radio local.²²²

En cuanto a la programación, el artículo 3 del decreto establece que la radio comunitaria es un servicio público participativo y pluralista, orientado a satisfacer necesidades de comunicación del área objeto de cubrimiento y que debe facilitar el acceso a la información y la participación a través de una programación «que promueva el desarrollo social, la convivencia pacífica, los valores democráticos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de las identidades culturales y sociales». Esto se profundiza en el artículo 4, estableciendo que la programación debe crear espacios para articular las expresiones y brindar información, promover la educación, la comunicación y la cultura, fomentar el debate entre los diferentes sectores de la sociedad, por lo tanto promocionando no solo la integración y la solidaridad, sino también los valores democráticos, participativos y los derechos fundamentales. Además, el artículo 4 les exige a las emisoras que se identifiquen como comunitarias y que no deben transmitir ningún tipo de programa con fines proselitistas. La producción del programa también debe involucrar a los diferentes sectores del área objeto de cubrimiento.

Las radios comunitarias deberán elaborar un manual de estilo dentro de los seis meses de otorgada la licencia y entregar una copia al Ministerio de Comunicaciones. El requisito del artículo 5 es una indicación de lo que, tal vez, sea una indebida relación cercana al gobierno: «prestar colaboración al Ministerio de Comunicaciones en la realización de proyectos y estrategias de comunicación social que dinamicen la participación de la comunidad en la solución de sus problemas, su integración en el proceso de desarrollo social y económico del país y su expresión cultural».

El decreto establece condiciones estrictas sobre la estructura de las radios comunitarias, supuestamente, con la finalidad de asegurar conexión y control por parte de la comunidad, a través de sus representantes. Las concesionarias del servicio deben crear una Junta de Programación, responsable de la «formulación y seguimiento de políticas, planes y programas en materia de programación, y de velar por el cumplimiento de los fines del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora» (artículo 9). Esta Junta debe incluir a los representantes de las organizaciones sociales e instituciones del municipio, para que refleje la diversidad y pluralidad de los habitantes. Las funciones específicas de la Junta incluyen velar porque la programación interprete el sentido democrático y pluralista de la emisora y que sea de alta calidad, promover la participación social en la emisora, aportar al diseño del manual y preparar un informe anual que se les presentará a los habitantes del municipio, así como también al Ministerio de Comunicaciones (artículos 10 y 11).

Uruguay promulgó una ley específica para el Servicio de Radiodifusión Comunitaria en 2007,²²³ junto con la reglamentación complementaria en 2010,²²⁴ una combinación de normas que se considera uno de los regímenes legales más progresistas para la radiodifusión comunitaria en el mundo. De acuerdo con el artículo 4 de la ley, el Estado tiene la obligación de garantizar y promover el servicio de radiodifusión comunitaria. Una de las características distintivas del sistema legal uruguayo es que involucra a una entidad especializada, el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, o CHARC, con representantes de diferentes sectores (ministros, legisladores, entidades educativas,

222 Véase el sitio ICT Regulation Toolkit, *Colombia's universal access to community radio*. [El acceso universal de Colombia a la radio comunitaria]. Disponible en: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3152>

223 Véase la ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria, publicada oficialmente el 9 de enero 2008.

224 Véase el decreto N°417/010, publicado oficialmente el 14 de enero de 2011.

ONG y asociaciones de radio comunitarias) que asesoran sobre las normas relativas a la radiodifusión comunitaria, las solicitudes para las licencias, entre otras. (artículos 15 y 16).

El artículo 4 de la ley establece la definición principal de servicio de radiodifusión comunitaria que solo puede ser prestado a asociaciones no estatales, civiles, sin fines de lucro, con la finalidad de promover, entre otros, la libertad de expresión, el desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, los valores democráticos y la convivencia pacífica. Su programación deberá ser preferentemente de producción propia y nacional (departamental o local), otra característica de la ley uruguaya, al igual que muchos países que ponen énfasis en la programación local, esta incluirá espacios de producción independiente, preferentemente realizada por grupos sociales o personas que habiten la zona de alcance de la emisora.

Según el artículo 6 de la ley, las estaciones de radio que son elegibles para obtener las licencias son las asociaciones sin fines de lucro con personería jurídica que ya están reconocidas ante el Ministerio de Cultura y Educación o las que están en proceso de constituirse. El artículo 13 también reconoce la idea del uso compartido de las frecuencias asignadas al servicio de radiodifusión comunitaria por grupos de personas organizadas que resulten compatibles con la finalidad del servicio de radiodifusión comunitaria.

Según el artículo 8, lo que se debe tener en consideración cuando se asignan las frecuencias es el plan de servicios a la comunidad que el solicitante pretende brindar, los mecanismos previstos para asegurar la participación ciudadana en la gestión y programación de la emisora, los antecedentes de trabajo social y comunitario en la zona de cobertura solicitada y las referencias de personas y organizaciones en el área de la comunicación.²²⁵ Según el artículo 19 de la implementación de la norma, a las estaciones de radio comunitaria se les exige un mínimo de entre 6 y 12 horas de programación diarias.

III.1.5 Otros

Además, es útil registrar en este informe los marcos legales de otras radios comunitarias en países que no forman parte de las regiones geográficas indicadas anteriormente. Australia y Canadá han sido seleccionadas a modo de ejemplo, dado que ambos países poseen marcos regulatorios, relativamente seguros, que sirven para ilustrar ciertos enfoques interesantes para este tema.

La radiodifusión comunitaria en Australia es muy popular. Según la Autoridad **Australiana** de Comunicaciones y Medios de Información (ACMA, por su sigla en inglés), existen unas 354 estaciones de radio comunitarias con licencia desde el 6 de mayo de 2013.²²⁶ Según la Fundación de Radiodifusoras Comunitarias, alrededor de un 26 por ciento de los australianos de más de 15 años escuchan, entre otras, la radio comunitaria semanalmente y un cuatro por ciento son oyentes exclusivos del servicio de radio comunitaria.²²⁷ Según la sección 15 del la ley de Servicio de Radiodifusión de Australia,²²⁸ el servicio de radiodifusión comunitario esta «brindado con propósitos comunitarios», no poseen fines de lucro y brindan programación que está disponible gratuitamente. Esto queda explicitado en la sección 80, inciso 1, parte b) de la ley, que establece que un servicio comunitario debe «representar a los intereses de la comunidad» (además, véase la sección 92 C, inciso 1, parte b) para los servicios temporales). Según la sección 84, inciso 2, se deben tener en cuenta ciertas consideraciones al evaluar las aplicaciones para solicitar servicios «permanentes» (es decir, para las licencias por cinco años), a saber: qué capacidad tiene ese servicio de cumplir con las necesidades de la comunidad, la clase de comunidad, los otros servicios de radiodifusión que están disponibles para esa comunidad y la capacidad del solicitante de brindar el servicio.

La cláusula 9, inciso 2, de las Disposiciones Complementarias N° 2 de la Ley, especifica el criterio para representara a la comunidad: se debe poseer licencia para «alentar a los miembros de la comunidad a la que le presta servicios a que participen de: (i) las operaciones de los licenciarios de brindar servicios y (ii) en la selección y emisión de programas según la licencia» y «brindar servicios comunitarios».

225 Véase también los artículos 3, 7 y 10 del decreto.

226 Lista disponible en: <http://www.acma.gov.au/~media/Licence%20Issue%20and%20Allocation/Information/pdf/Broadcasters%20by%20Region%20and%20State.PDF>

227 Informe anual de la empresa Fundación para la Radiodifusión Comunitaria de 2011 a 2012. Disponible en: http://www.cbf.com.au/files/2113/5466/6033/CBF_Annual_Report_2012.pdf

228 Ley número 110 de 1992, según enmiendas.

La guía de ACMA para la participación en la radiodifusión comunitaria brinda más detalles sobre lo que significa representar a la comunidad.²²⁹ Se define al interés comunitario como comunidad geográfica (interés comunitario general) o comunidad de intereses (interés comunitario específico). Como ejemplos de este último caso se incluyen: los intereses étnicos, los de los pueblos originarios, los musicales o religiosos. La guía establece muchos detalles sobre lo que constituye la participación comunitaria, según dos subtítulos: participación en las operaciones de los licenciatarios y participación en la selección y emisión de los programas. Se espera que los licenciatarios alienten activamente la participación de la comunidad en sus operaciones y en su programación. No existe ninguna forma establecida para esto, pero se alienta la promoción de la participación a través de la membresía.

Las normas para la participación comunitaria están explicitadas en el Código de Prácticas para la radio y la televisión. Estas fueron adoptadas por la asociación del sector, Asociación de Radiodifusoras Comunitarias de Australia (CBAA, por su sigla en inglés), y registradas por la ACMA. La cláusula 2, inciso 1, del Código de Práctica del Servicio de Radiodifusión Comunitaria²³⁰ establece, por ejemplo:

Nuestra estación se asegurará que la gente de la comunidad que no reciba servicios por ningún otro medio de comunicación sea alentada a brindar nuestros servicios y reciba ayuda para hacerlo. Vamos a implementar políticas y procedimientos para apoyar este compromiso. Vamos a documentar nuestros esfuerzos para alentar la participación comunitaria.

Canadá posee normas bien precisas que definen a la radio y televisión comunitarias, junto con condiciones bastante estrictas con respecto a las condiciones que deben cumplir para la programación. Estas normas, en su mayoría, se encuentran en las políticas regulatorias adoptadas por la Comisión para las Transmisiones de Radio y Televisión y las Telecomunicaciones de Canadá (CRTC, por su sigla en inglés), que es el ente regulador para las radiodifusiones y las telecomunicaciones.

La definición más reciente de radio comunitaria se encuentra en la política regulatoria del servicio de radiodifusión, número 499, de la CRTC del año 2010, y se refiere a las radios comunitarias y universitarias, excepto por algunas diferencias. El párrafo 13 exige que las estaciones universitarias y comunitarias le pertenezcan a y estén operadas, gestionadas y controladas por organizaciones sin fines de lucro dirigidas por miembros de la comunidad y que ofrezcan oportunidades constantemente para capacitar a los voluntarios. Estas estaciones deben: reflejar las necesidades de la comunidad y los valores, utilizar voluntarios para la programación y para operar las estaciones, ofrecer programas en los que abunde la información y el reflejo de la vida en la comunidad, y cumplir con las necesidades y los intereses de las comunidades de una forma distinta de cómo lo hacen los sectores de las emisoras comerciales y de servicio público (párrafo 12).

La programación debe basarse en las necesidades y los intereses de la comunidad. Incluir noticias locales y regionales. El contenido debe ser sobre temas sociales, económicos y comunitarios y, a su vez, promocionar la cultura local, la expresión artística y los nuevos talentos (párrafo 14). Además, existen una cantidad de requisitos mínimos para el contenido, entre otros:

- Al menos un 15 por ciento de contenido oral (es decir, no musical) (párrafo 50) y, en las solicitudes de renovación de licencias, los solicitantes deben aclarar cómo este contenido cumple con los intereses y cuánto de este contenido está producido por los voluntarios (párrafo 51).
- Al menos un 20 por ciento de la música no debe pertenecer a la subcategoría 21 (popular, rock y disco), si bien esto no se aplica a las radios universitarias (párrafo 68) y de la música de la categoría 2 (que incluye la subcategoría 21), el 40 por ciento debe ser canadiense (párrafo 61), y para las estaciones francófonas, el 65 por ciento debe ser en francés (párrafo 79).
- Al menos un 5 por ciento de la música debe ser de la categoría 3 (música de interés especial, párrafo 72), del cual el 15 por ciento debe ser canadiense (párrafo 62).
- Hasta un 40 por ciento de la programación debe ser transmitida en el idioma de la comunidad que no recibe servicios de un grupo étnico, y hasta un 15 por ciento en el idioma de la estación de radio si está gestionada por un grupo específico.

229 24 de junio de 2010. Disponible en: http://www.acma.gov.au/webwr/assets/main/lib310667/community_broadcasting_participation_guidelines.pdf

230 Registrado por la ACMA el 23 de octubre de 2008. Disponible en: http://www.acma.gov.au/webwr/assets/main/lib410018/community_radio_broadcasting-code_of_practice_2008.pdf

En cuanto a la televisión comunitaria, al menos 60 por ciento del contenido debe ser programación de la televisión comunitaria local (sección 31 de la reglamentación SOR/97-555 sobre la distribución de la radiodifusión), que se define como programas que reflejen la comunidad y estén producidos por los licenciatarios en las áreas de las licencias o por los miembros de la comunidad o municipalidad (párrafo 28 de la Notificación 2002-61 para la radiodifusión pública). El porcentaje de la programación dedicada al acceso a la comunidad (es decir, la que está producida por los miembros de la comunidad pero que no está realizado bajo la dirección de la estación) se espera que incremente desde el 40 por ciento entre septiembre de 2012 y agosto de 2013, pasando un 45 por ciento al año siguiente, hasta llegar a un 50 por ciento los próximos años (sección 31 de la reglamentación SOR/97-555 sobre la distribución de la radiodifusión).

III.1.6 Análisis

Los tipos de definiciones legales y los requisitos para la transmisión comunitaria se puede dividir ampliamente en tres áreas principales: forma (es decir, los requisitos relativos a la estructura de la emisora), enlace con la comunidad (es decir, cuán directa debe ser la relación de la emisora con la comunidad) y los estándares de contenido positivos (es decir, los requisitos de que la estación de radio comunitaria transmita contenido que sea considerado «relevante» para la comunidad).

Forma

El requisito de que debe operar como una entidad sin fines de lucro está extendido en casi todos los países que se estudian en este informe. Además, muchos exigen que la entidad, que opera la estación comunitaria, posea personería jurídica. Tailandia y Uruguay, entre otros, contemplan la posibilidad de reconocer a un organismo que no esté establecido legalmente.

Además de las organizaciones comunitarias más tradicionales, una cantidad de países reconocen a las emisoras con base en los institutos educativos (principalmente universidades). En Bolivia, las reglas solo se aplican a las estaciones rurales, mientras que en Bangladesh esto no es una regla fija, pero se tomó la decisión de priorizar a las estaciones rurales. Bolivia también reconoció varias clases de estaciones indígenas (específicamente las de los pueblos originarios y las de las comunidades afro-bolivianas interculturales). Etiopía reconoce a los gobiernos locales como operadores potenciales de estaciones comunitarias, mientras que en otros países existe una fuerte presunción en contra de los organismos estatales y, en Uruguay, esto está explícitamente prohibido por ley.

Muchos países establecen ciertas prohibiciones sobre los organismos que pueden obtener las licencias para las emisoras comunitarias. La mayor prohibición es la que se aplica a los partidos políticos o individuos, y otras prohibiciones en común incluyen a los extranjeros (esto, incluso, se aplica en Brasil a los ciudadanos naturalizados que han sido brasileros por 10 años o más) y a las organizaciones religiosas (por ejemplo, Etiopía y Bolivia), si bien algunos países, tales como Hungría, Suecia y Australia, específicamente reconocen la posibilidad de que existan emisoras comunitarias que brinden servicio a las comunidades religiosas. Otras prohibiciones incluyen a los que fueron condenados por delitos (Etiopía), personal militar (Bolivia) y organizaciones proscriptas (India).

Enlace con la comunidad

Todos los países en este informe reconocen la existencia de comunidades geográficas y, en algunos casos, por ejemplo en Bolivia, se tienen en cuenta la historia y los intereses comunes que poseen las comunidades. Sin embargo, varios países también reconocen a las comunidades de intereses, ya que como miembros de esas comunidades se pueden encontrar dispersos por todo el territorio del país, lo que presenta un desafío desde el punto de vista de la concesión de licencias y de la asignación de frecuencias. En Bangladesh, la ley exige que la comunidad esté «bien definida», si bien no queda claro lo que esto quiere decir en la práctica.

Muchas de estas leyes incluyen varias disposiciones generales sobre la propiedad de las estaciones o sobre el hecho de que respondan a las comunidades, que cumplan con o que operen en beneficio de sus intereses. Mientras que esta es una opinión muy importante, no queda claro cuánto se interpreta de estas disposiciones generales. Ya que sirven de criterio para el otorgamiento de las licencias, estas disposiciones parecerían brindar un amplio grado de discrecionalidad al ente regulador, lo cual se

vuelve un problema a la hora de tomar las decisiones, es decir, pueden ser muy arbitrarias o pueden dejar un espacio abierto a las interferencias políticas.

Existen una cantidad de enfoques más específicos con respecto al tema de involucrarse con y responder ante la comunidad en los países que son parte de este estudio. Algunos, tales como Etiopía, Brasil y Colombia, le exigen a la organización que opera la estación que posea una estructura muy específica que involucre a la comunidad. Mientras que esta es una buena forma de asegurarse la participación de la comunidad, también puede incorporar rigidez al proceso de otorgamiento de licencias y colocar una barrera a las estaciones que tratan de comenzar a operar. En Australia, en cambio, se promociona la membrecía, pero no se la exige.

En otra cantidad de países, el rango de participación de la comunidad, por lo general, se tiene en cuenta a la hora de entregar las licencias, con los problemas potenciales de que exista excesiva discrecionalidad como se estableció anteriormente. En algunos casos, esto se hace más específico al referirse a los mecanismos directos utilizados para comprometer a la comunidad (por ejemplo en Uruguay) o a los requisitos de que la estructura es el reflejo de la comunidad (por ejemplo en India y en Bangladesh). En India y en Bangladesh, el organismo debe poseer un registro comprobable de que se está trabajando en la comunidad, por tres o cinco años, respectivamente. Algunos países miran las cartas de apoyo enviadas por la comunidad cuando deben considerar el otorgamiento de la licencia y, en Indonesia, en realidad, se exige el apoyo de la mayoría de la población local o, al menos, de 250 adultos. En algunos países, las emisoras comunitarias se esperan que transmitan una cantidad específica de programas producidos por la comunidad (por ejemplo, el 50 por ciento en India), mientras que en Canadá se tiene en cuenta la cantidad de programas producidos por los voluntarios cuando se trata de renovar las licencias. Finalmente, en Brasil, se supone que las emisoras comunitarias contribuyen al desarrollo profesional de los periodistas, mientras que en Canadá se espera que brinde capacitación a los voluntarios.

Algunos países promocionan la relación con el gobierno, lo que puede llevar a un grado problemático de control por parte de ese gobierno sobre las estaciones y pueden, en algunos casos, ser contrario a los estándares internacionales con relación a la independencia de los medios de comunicación. En Argentina, se prohíbe específicamente la participación oficial. En cambio, en Colombia, muchas radios comunitarias son, en cierta medida, una extensión del sistema de radiodifusión pública. En la medida en que sean independientes de los gobiernos, se puede entender como un enfoque alternativo, pero el sistema también debería contemplar a las estaciones de radio comunitaria que están fuera del sector público.

En algunos países europeos, entre otros, Dinamarca y Suecia, el enfoque no está puesto tanto en la comunidad, en sí misma, sino que está puesto más en la característica local del servicio y en cuán vinculado está a esa localidad. Esto, si bien importante, es sutilmente diferente al hecho de ser poseída y controlada por la comunidad.

En Francia, el enfoque se ha puesto más en promocionar el intercambio y brindar otros beneficios sociales, que en la propiedad en manos de la comunidad. En Hungría, también, las emisoras que brindan servicio público se consideran emisoras comunitarias, junto con los medios de gestión comunitaria más tradicionales. Serbia le da un enfoque distinto, más centrado en el sector civil y en las necesidades informativas que en las comunidades en el sentido tradicional del concepto. De cierta forma, se puede entender como remplazo de requisitos, en vez de un enlace con la comunidad, que la estación tenga un propósito definido.

Estándares de contenido positivos

Existen abundantes estándares generales con respecto a las normas del contenido, en las que se exige que este cumpla con las necesidades de la comunidad, sin embargo, eso debe evaluarse. Casi todos los países que forman parte de este estudio le solicitan a las emisoras comunitarias que prioricen una cantidad de intereses sociales, muy amplios, si bien la educación, las noticias locales y el desarrollo son intereses en común. En España, a las emisoras comunitarias se les exige específicamente que contribuyan a la diversidad. Mientras que los requisitos de contenido de interés público son importantes en este contexto, en algunos países, la lista de esos intereses es muy larga a los fines regulatorios y no queda claro en ningún caso cómo se puede aplicar en la práctica.

Mientras que las noticias son un requisito positivo en muchos países, en las radios comunitarias de India y de Bangladesh están prohibidas las transmisiones de noticias, excepto en algunos casos locales limitados, mientras que en Bangladesh se les exige la transmisión de mensajes oficiales que, en algunos casos, se ha sentenciado en las cortes internacionales como incumplimiento de las leyes internacionales. Como mínimo, a las emisoras comunitarias se les deben permitir y, tal vez, exigir que transmitan noticias locales. Por lo general, poseen acceso a las noticias que no son transmitidas por otros medios de comunicación, por ejemplo, sobre eventos locales, que suelen ser de mucho interés para los pobladores.

En muchos países se aplican normas mucho más específicas con respecto al contenido. En Etiopía y en Canadá, se espera que las emisoras comunitarias transmitan contenido que no brindan las emisoras comerciales o las de servicio público. Las cuotas de contenido producido localmente se aplican a muchos países (80 por ciento en Indonesia, 60 por ciento en Etiopía y una mayoría de programación local para Sudáfrica, Hungría y Benín), mientras que en Uruguay se alientan los programas de producción realizados por la propia estación y los realizados en forma independiente. En algunos países, existen límites para compartir la programación entre las diferentes radios comunitarias (por ejemplo, del 15 por ciento en Indonesia). Generalmente, compartir programas pareciera ser una práctica útil, especialmente, en donde los temas son relevantes entre una serie de comunidades locales. A su vez, la dependencia excesiva en la programación compartida puede socavar la capacidad de realizar programas locales en las radios comunitarias. En India, se espera que las radios comunitarias transmitan preferentemente en los idiomas que hablan las comunidades, mientras que en Uganda, se promocionan los idiomas de los pueblos originarios. Existen normas muy específicas sobre las cuotas de contenido en Canadá para las radios comunitarias, tales como el requisito de transmitir, al menos, el 15 por ciento del contenido en forma oral, el 20 por ciento de música no tradicional, el 40 por ciento música tradicional de origen canadiense y el cinco por ciento de música de interés especial.

Mientras que las experiencias de estos países demuestran que existe una amplia variedad de enfoques diferentes en distintos países, se puede decir que muchos cumplen con la gran mayoría de los estándares internacionales de promocionar la diversidad mediática, mientras que también existen algunas áreas de aspectos en común (por ejemplo, el requisito de que no tengan fines de lucro). Es decir, que una talla no sirve para todas las áreas. Básicamente, lo que se necesita para promocionar la diversidad, en cierta forma, depende del contenido local.

III.2 Acceso y concesión de licencias

Si la sección temática anterior –reconocimiento, definición y forma– se abocó al tema de cómo los países propiciaron la radiodifusión comunitaria en teoría, esta sección se dedicará a las cuestiones más prácticas relativas a cómo estas emisoras pueden realmente comenzar a operar y su capacidad para difundir la programación. Dado el enfoque puesto en la radio comunitaria, el tema de la difusión se refiere, en gran medida, a reservar parte del espectro radioeléctrico para estas emisoras.

III.2.1 África

Unos pocos países africanos han establecido reglas claras y detalladas sobre el acceso a y la concesión de licencias para las radios comunitarias. Sin embargo, las mejores prácticas establecen que se debe proteger el espacio para las radios comunitarias a través de políticas y sistemas administrativos, tales como los que establecen los entes reguladores. En su gran mayoría, África aún debe embarcarse en el proceso de transformación digital para la televisión, si bien, en algunos países, está disponible la televisión digital junto con la analógica (es decir, período de transmisión simultánea). La televisión comunitaria aún es muy incipiente en el continente.

La Ley de 2007 en **Benín** no incluye muchas disposiciones sobre la concesión de licencias para la radio o la televisión comunitarias. Según el artículo 43 de la ley, las radios comunitarias pueden obtener la licencia si las radiofrecuencias están disponibles a tal efecto (lo mismo se aplica para la televisión comunitaria según el artículo 54, inciso 2). La licencia se otorga por seis años a las radios comunitarias (artículo 44) y por diez años a la televisión comunitaria (artículo 54, inciso 3), en ambos casos es renovable.

El plan maestro para las radiofrecuencias en **Etiopía** incluye la reserva de una cantidad de radiofrecuencias para las radios comunitarias. El proceso para solicitar la licencia es más simple que para las estaciones comerciales y el tiempo para que se procesen las solicitudes es más corto (supuestamente un par de semanas).²³¹

La Proclama de 2007 contiene solo reglas básicas para la concesión de licencias, a saber: que, si bien normalmente se otorgan las licencias para radios comerciales a través de licitaciones, las licencias para radios comunitarias se pueden obtener en cualquier momento (artículo 19, inciso 4) y que la emisora comunitaria debe cubrir toda la zona de servicio para la cual se otorgó la licencia (artículo 16, inciso 3). El proceso de renovación de las licencias para todas las emisoras (es decir, no solo las comunitarias) exige la aprobación de la comunidad (artículo 25). La cláusula 21, inciso 2, letra d, de la Directiva de 2012 establece un número mínimo de firmas para apoyar la solicitud, dependiendo del tamaño de la comunidad.

El término de la licencia será de cinco años, si bien la ley también contempla una licencia de corto plazo, un año solamente, para las emisoras comunitarias (artículos 24, incisos 6 y 7). La potencia máxima para las radios comunitarias se establece en un kilovatio (según la cláusula 26 de la Directiva de 2012).

Las normas de **Sudáfrica** también son escasas en lo que respecta a los requisitos formales para obtener la licencia. Según la sección 5, inciso 5, parte b) de la Ley de 2005 sobre Comunicaciones Electrónicas, las emisoras comunitarias requieren licencias por categoría y esto también se refleja en la reglamentación de 2006 para el Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitaria. Esta última, establece que la licencia se otorgue con muy pocas limitaciones en donde existan las radiofrecuencias disponibles, a saber: que no se reciban objeciones a su otorgamiento (sección 4). El ente regulador, la Autoridad de Comunicaciones Independientes de Sudáfrica (ICASA, por su sigla en inglés), otorga licencias para la radiodifusión y para las frecuencias. Se supone que se conceden por cuatro años (sección 3), si bien se han denunciado problemas por el uso de este nuevo sistema porque las anteriores disposiciones establecían que la licencia se debía otorgar por un año solamente. Los licenciatarios deberán llevar una amplia gama de registros (sección 11, inciso 1) lo cual puede ser costoso para las estaciones pequeñas que recién se inician.

Existen disposiciones muy limitadas sobre la concesión de licencias a las emisoras comunitarias en la ley de radiodifusión de 2004 de **Uganda**, el principal documento que instrumenta la norma para el servicio de radiodifusión comunitaria. Esta ley establece que los gobiernos promulguen el marco regulatorio necesario, pero casi nueve años después, esto aún no se ha cumplido. El ente regulador debe facilitar la disponibilidad de las licencias de radiodifusión y coordinar con la Comisión de Comunicaciones de Uganda (UCC, por su sigla en inglés) para asegurarse de que las radiofrecuencias estén disponibles.

III.2.2 Asia

El acceso al espectro radioeléctrico terrestre ha sido un tema controvertido en muchos países de Asia, en parte, tal vez, por la existencia de grandes ciudades y de la alta densidad de población, pero también, en algunos países, porque existen políticas restrictivas para la radiodifusión que no es pública. Existe una gran competencia para la asignación de frecuencias, y las emisoras comunitarias, incluso las radios, aún no han podido lograr el acceso a porciones significativas del espectro radioeléctrico.

Asia Oriental y Sudoriental

Según el artículo 8 de la ley de 2005 de **Indonesia** sobre el servicio de radiodifusión comunitaria, la solicitud para una licencia de estación comunitaria debe contener información acerca de la comisión que organizó la emisora y muchos detalles sobre la programación y cómo va a brindar servicio a la comunidad. El proceso es bastante expeditivo, según el artículo 9 de la reglamentación. La estación, inicialmente, obtendrá una licencia provisoria, por seis meses para la radio y por un año para la televisión, después del cual, si funcionaron según los estándares exigidos, se les otorgará una licencia formal (que dura cinco años para radios y 10 años para televisión) (artículos 11 y 12). Sin embargo, solo el 1,5 por ciento del total del espectro radioeléctrico se ha asignado a las emisoras comunitarias.²³²

231 Entrevista con Leul Gebru, Autoridad de Radiodifusión de Etiopía, 30 de enero de 2013.

232 Véase R. Kristiawan, "Broadcast Law Review is an Assault on Media Freedom", [La revisión de la ley de radiodifusión es un atentado a la libertad de expresión], Diario Jakarta Globe, 1 de abril de 2011.

El artículo 20 de la ley de 2002 de radiodifusión en Indonesia establece que, en general, para las emisoras comunitarias los «transmisores sean de baja potencia». En la práctica, están limitados a un radio de 2,5 kilómetros, lo que claramente no corresponde con la dimensión real de ninguna población.²³³ El artículo 6 de la ley de 2005 exige que las emisoras comunitarias transmitan, al menos, cinco horas por día o dos horas por día para la televisión.

En **Tailandia**, desde 2007, el espectro radioeléctrico se considera un recurso nacional, Por lo tanto, el artículo 47 de la Constitución de 2007 establece:

El espectro radioeléctrico para radio y televisión y las telecomunicaciones son recursos nacionales de comunicación para el interés público.

Para instrumentar esto, el artículo 49 de la ley de 2010 sobre radiodifusión reserva «un mínimo de 20 por ciento de las frecuencias asignadas a cada área de concesión de licencias» para las emisoras «comunitarias de interés público y sin fines de lucro».²³⁴

Sin embargo, la concesión de licencias a las emisoras comunitarias ha sido significativamente complicada porque el ente regulador para la radiodifusión, contemplado en la ley de 2000²³⁵, nunca se creó. La Ley de 2008 sobre Negocios de Radiodifusión en Radio y Televisión²³⁶ establece la regulación interna de la radiodifusión a través del ente regulador de telecomunicaciones (la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, (NTC-T, por su sigla en inglés)), establecida en la ley de 2000. Esta fue una medida interina hasta que el ente regulador mixto, contemplado en la sección 47 de la Constitución de 2007, se pudiera establecer. Sin embargo, el NTC solo fue autorizado a conceder licencias a las radios comunitarias y a las emisoras comerciales que no estén ocupando frecuencias solo por un año (sección 78, inciso 2, de la Ley de 2008).

Para complicar aún más esta situación, después de la norma de 2004, que permitió que las emisoras comunitarias transmitieran hasta seis minutos de publicidad por hora, el sector, en la práctica, quedó dominado por lo que se conoce como estaciones de radio comerciales locales. Según las normas provisionales, se supone que las radios comunitarias deben registrarse en la NTC y obtener licencias provisionales hasta que se resuelva el problema correctamente, es decir, cuando se establezca el nuevo ente regulador mixto. Se conformó una comisión para llevar a cabo este proceso en marzo de 2008, y los criterios para la notificación y la concesión provisional de licencias se publicaron en el *Royal Gazette* (boletín oficial) en julio de 2008. Sin embargo, muchas de las radios comerciales locales que fueron registradas como radios comunitarias estaban preocupadas porque podían perder su licencia según estas nuevas normas,²³⁷ y a través de un mutuo acuerdo, unas 6.000 estaciones que habían estado operando como emisoras «comunitarias», podrán solicitar las licencias provisionales, que se han extendido hasta la actualidad.²³⁸

Este problema ahora está bajo consideración del nuevo ente regulador mixto, la Comisión Nacional de Radiodifusión y Telecomunicaciones (NBTC, por su sigla en inglés). Desde febrero de 2013, la NBTC ha otorgado 848 licencias provisionales, que son renovables anualmente, a 111 operadores de radios comunitarias, 125 operadores de radio de servicio público y 612 a operadores comerciales. Aún no ha otorgado licencias por más tiempo y tiene planeado dedicarse al problema de cómo asignar primero el espectro radioeléctrico entre los distintos tipos de operadores de radio.²³⁹

Por lo demás, existen muy pocas normas específicas con respecto a la concesión de licencias para las radios comunitarias. Una antigua disposición del Departamento de Relaciones Públicas establecía que las emisoras comunitarias debían estar limitadas a utilizar transmisores de 30 watts de potencia,

233 *Ibid.*

234 La misma norma se encuentra en la sección 20 de la ley de radiodifusión de 2000.

235 Véase la Organización para la Asignación de Frecuencias y la ley para la Regulación de la Radiodifusión y las Telecomunicaciones B.E.2543 (2000).

236 Véase BE 2550 (2008).

237 Véase la sección 21 de la ley de 2008 prohíbe a las radios comunitarias transmitir publicidad.

238 El artículo que detalla los hechos señalados en los párrafos anteriores están en *Media Regulatory Development in Thailand* [Desarrollo del marco regulatorio mediático en Tailandia] de Pirongrong Ramasoota, disponible en línea. Según Ramasoota, de las aproximadamente 6.000 estaciones de radio «comunitarias» que se registraron oficialmente en 2009, solo entre 150 y 200 se pueden considerar verdaderas radios comunitarias, mientras que 3.000 estaciones eran radios comerciales locales y el resto se podrían clasificar como radios del gobierno local, de organizaciones religiosas, radios que forman parte de conglomerados mediáticos, radios políticas y radios de seguridad nacional. Véase la tabla en la página 6 de su artículo.

239 Información provista por Sinfah Tunsarawuth, especialista en derecho de los medios de comunicación de Tailandia.

utilizar una antena que no exceda los 30 metros ni que su alcance supere los 15 kilómetros, lo que se conoció como la norma 30-30-15.²⁴⁰ Parece ser que la NBTC va a adoptar nuevas normas en esta área cuando se solucione el problema de la concesión de licencias.

Asia Meridional

En **Bangladesh**, la concesión de licencias se lleva a cabo por parte del Ministerio de Comunicaciones (Mol, por su sigla en inglés), junto con la Comisión Regulatoria de las Telecomunicaciones de Bangladesh (BTRC, por su sigla en inglés) para la asignación de frecuencias, y luego de consultar al Ministerio del Interior, darle significativo control al gobierno sobre el proceso de otorgamiento de licencias. Las normas específicas sobre concesión de licencias exigen que las solicitudes contengan una descripción del servicio brindado, indiquen el nivel de apoyo obtenido por parte de la comunidad y el grado de su participación en la gestión y detallar el origen de la financiación. La prioridad para conceder las licencias a corto plazo se le da a los solicitantes que «pertenezcan a sectores en desventaja o marginados de la población (en especial a las mujeres)» (cláusula 4 de la ley de 2008). La priorización formal de las mujeres es un enfoque raro en el marco regulatorio de la radiodifusión comunitaria. La licencia inicial será otorgada por dos años y pueden extenderse por el período que el gobierno determine (cláusula 7, inciso 3).

Al igual que en India, existen limitaciones estrictas con respecto a cuestiones técnicas y de potencia para las radios comunitarias. Cada estación puede cubrir un radio de 17 kilómetros, utilizando un transmisor de hasta 100 watts de potencia, que excepcionalmente se puede aumentar a 250 watts, mientras que la antena no puede exceder los 32 metros, si bien esto puede aumentarse en circunstancias apropiadas con la previa aprobación (cláusula 5).

La ley de 2006 de **India** sobre radio comunitaria, establece un proceso muy detallado y preciso para la solicitud de licencias, en el que los principales entes reguladores son el Ministerio de Comunicaciones y Radiodifusión (MoIB, por su sigla en inglés) (para obtener permiso) y el Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de la Información (para asignar frecuencias). Según la ley, las instituciones educativas públicas se benefician con el «permiso de ventanilla única», pero las otras solicitudes también necesitan los permisos otorgados por los Ministerios del Interior, Defensa y Desarrollo de Recursos Humanos. Al igual que en Bangladesh, esto significa mucho control gubernamental sobre la concesión de licencias al sector. La ley contempla la presentación anual de las solicitudes, así como también las consideraciones regulares de las solicitudes ad hoc (cláusula 3, parte a)). Una comisión formada por el MoIB que consta de tres representantes de los diversos ministerios, miembros de la sociedad civil y organizaciones similares, que operan desde Nueva Delhi, deciden sobre el solicitante adecuado, teniendo en cuenta factores tales como experiencia y antigüedad del servicio, credenciales, compromiso demostrable, objetivos establecidos y la capacidad que posee para movilizar recursos.

Un marco de tiempo claro y razonablemente corto se estipula para el proceso de solicitud que involucra un período de un mes para que lo procese el MoIB, un período de tres meses para obtener los permisos de parte de otros tres ministerios y un período de seis meses para la asignación de frecuencias. Sin embargo, en la práctica el proceso, generalmente, lleva más tiempo, en algunos casos, hasta dos años. Cuando el MoIB firma el Convenio para Otorgar el Permiso, el solicitante posee tres meses para poner en marcha la estación de radio. Las licencias son válidas por un período de cinco años (cláusulas 3 y 4).

Existen estrictas limitaciones de potencia impuestas a las radios comunitarias, que se espera que alcancen un radio de entre cinco a diez kilómetros. Existe un supuesto límite a la potencia efectiva del transmisor de 100 watts, que se puede incrementar a 250 watts previa aprobación de la Comisión del MoIB en casos apropiados (es decir, que se necesite cubrir una zona más extensa o con determinado tipo de terreno), si bien esto, en la práctica, no ha ocurrido. La antena debe tener entre 15 y 30 metros y debe estar colocada dentro de la zona del servicio brindado a la comunidad (cláusula 7).

III.2.3 Europa

Europa posee un rango de sistemas muy diferentes para asegurarse que las emisoras comunitarias puedan acceder a las plataformas de difusión. Dado que la mayor parte de la región ha abandonado el viejo sistema de transmisión de televisión analógica terrestre, y pronto el resto seguirá el mismo

240 *Ibid.*, página 2.

camino, los arreglos para asegurar la presencia de la televisión comunitaria en el mundo digital son prioridades claves dentro del marco regulatorio.²⁴¹

En **Dinamarca**, en el sector de radio, el enfoque está puesto en las radios locales que, en cuanto a la cantidad, dominan todo el sector, pero las emisoras públicas dominan medición de audiencia, con un promedio del 80 por ciento.²⁴² Según el artículo 45, inciso 2, de la Ley de Radiodifusión de Radio y Televisión de Dinamarca,²⁴³ la concesión de licencias se debe hacer a través de licitaciones, y según la Orden sobre Transmisión de Radio Local, además, la concesión de licencias debe ser un «concurso de belleza» (cláusula 5), es decir, con base en una evaluación de la contribución que realiza la programación propuesta a la diversidad y a otros valores en la comunidad.

Según la cláusula 10 de la orden, la autoridad que concede la licencia, el Directorio de Radio y Televisión, debe establecer un mínimo de cuotas de aire semanales para las radios locales con licencias. Además, debe exigir que dos emisoras compartan la(s) misma(s) frecuencia(s), permitiéndole, primero, que traten de llegar a un acuerdo amigable para compartirlas, y si fracasa, se les impondrá los términos de la ley. Esto no afecta las cuotas de aire semanales.

Una antigua norma en Dinamarca exigía que las estaciones de televisión comerciales transmitieran programación de los medios comunitarios desde las 9.00 hasta las 12.00 de la mañana,²⁴⁴ si bien esto, ahora, ha sido superado por la llegada de la televisión digital y no se aplica más.

En **Francia**, el artículo 29, inciso 14, de la ley de 1986 exige que el ente regulador, la CSA, reserve una porción «suficiente» de las frecuencias para los medios sin fines de lucro. Las solicitudes se deben hacer por separado para cada categoría de radio, según lo definen el comunicado número 34. Las licencias se otorgan por un período de cinco años, y son renovables.²⁴⁵ En la práctica, Francia posee una cantidad mayor de radios comunitarias que otros países de Europa.²⁴⁶

La ley de medios de **Hungría** no contiene muchos detalles sobre los procedimientos especiales para la concesión de licencias para los medios comunitarios. Según el artículo 66, inciso 5, los medios comunitarios pueden no ser nacionales. Esto queda aclarado en los artículos 203, incisos 24 y 25, que definen, respectivamente, los servicios para las «pequeñas comunidades», es decir, que cubren un radio de no más de un kilómetro y los servicios para las «comunidades regionales», es decir, más grandes que las pequeñas, pero que cubren un radio no mayor al 50 por ciento de la población del país. Según el artículo 48, inciso 8, el ente regulador puede establecer procedimientos especiales para conceder las licencias a los medios comunitarios pequeños, y el artículo 66, inciso 5, estipula que la decisión en esos casos se debe tomar dentro de los 60 días de presentada la solicitud. Por otra parte, los medios comunitarios deben transmitir, al menos, cuatro horas de programación diaria (artículo 66, inciso 4, letra e) y solo puede relacionarse con otros medios comunitarios (artículo 64, inciso 2).

Muy pocas normas específicas se establecen para el otorgamiento de las licencias a las emisoras comunitarias de **Serbia**. El principal criterio que se aplica para concederles las licencias es que las debe establecer una organización civil sin fines de lucro (una ONG o una asociación civil) (artículo 43 de la Ley de Radiodifusión).

El régimen legal nacional para la radiodifusión en **España**, como lo establece la ley de 2010, exige que las emisoras comunitarias posean una licencia que debe incluir condiciones para aseguren que son entidades sin fines de lucro. En la práctica, las radios comunitarias tienden a operar bajo permisos otorgados por la entidad local regional o municipal en la que está establecida. La ley también requiere que la «Administración General Estatal» garantice el espectro radioeléctrico necesario para que brinden el servicio (artículo 32, incisos 2 y 3).

241 Este informe, sin embargo, se enfoca en la radio comunitaria.

242 Véase Agencia Danesa para la Cultura, <http://www.kulturstyrelsen.dk/english/media/media-structure-radio-and-tv/radio-in-general-in-denmark/#.UTG8NaVqOyG>

243 Véase la ley número 477 del 6 de mayo de 2010.

244 Véase el Estado de los Medios Comunitarios en la Unión Europea, Parlamento Europeo, nota 200, página 12.

245 Véase el sitio ICT Regulation Toolkit, "Different local radio models in France". [Diferentes modelos de radios locales en Francia]. Disponible en: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3154>

246 Véase, por ejemplo, Steve Buckley, *Third pillar of media pluralism: community broadcasting in the UK and Europe*, [El tercer pilar de la pluralidad mediática: radiodifusión comunitaria en Reino Unido y Europa], página 3. Disponible en línea.

El artículo 70 de la ley catalana de 2005 de radiodifusión, reconoce la contribución de la radiodifusión sin fines de lucro a todo el ámbito de las comunicaciones y exige la reserva del espectro radioeléctrico para el sector, a fin de asegurar la equidad y la libertad. Específicamente, el espacio se debe reservar para el espectro radioeléctrico en donde esto sea posible y de acuerdo con la normativa, con una planificación adecuada que asegure que ese espectro está disponible para las estaciones de baja potencia. Los distribuidores de servicios de radiodifusión deben reservar al menos el cinco por ciento del espacio para las emisoras sin fines de lucro.

La ley de radiodifusión de 2010 de **Suecia** establece que toda asociación que está habilitada para recibir una licencia de emisora comunitaria debe, en la medida de lo técnicamente posible, «dársele la oportunidad de transmitir programas de radio comunitaria en un municipio» (capítulo 12, sección 2). Esto se logra reservando al menos una frecuencia FM para la radio comunitaria en cada municipalidad y más frecuencias en las comunidades más grandes.²⁴⁷ Según la sección 7, más de un licenciataria deberá compartir la misma frecuencia y, si no se pueden poner de acuerdo entre ellos para la asignación del tiempo, el ente regulador impondrá su criterio. Caso contrario, donde sea posible, más de una frecuencia se puede asignar a un solo municipio. La zona de transmisión para cada emisora normalmente estará limitada a una municipalidad (secciones 2 y 3). Según la sección 9, las licencias son válidas por un período establecido, que generalmente es de tres años para las radios comunitarias.²⁴⁸

III.2.4 América Latina

América Latina ha sido lugar de un debate feroz entre las emisoras comerciales y las comunitarias, con respecto al acceso al espectro radioeléctrico y a otros valores de la radiodifusión, entre otros, compartir la audiencia. Esto ha llevado a uno de los regímenes legales más proteccionistas para las emisoras comunitarias de todo el mundo, incluso en lo que respecta a la reserva de la radiofrecuencia para este sector. Junto a estos regímenes más proteccionistas, existen una cantidad mayor de disposiciones ad hoc. Como se han establecidos muy recientemente los regímenes más proteccionistas, queda ver cómo se los va a implementar en la práctica.

En **Argentina**, el artículo 89, letra f, de la ley de 2009 de Servicios de Comunicación Audiovisual requiere que el Plan Técnico de Frecuencias reserve el 33 por ciento de las localizaciones radioeléctricas planificadas para las personas de existencia ideal sin fines de lucro (es decir, las emisoras comunitarias) «en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura». Las universidades nacionales también tienen garantizada una frecuencia de televisión y una de radio, mientras que una AM, una FM y una frecuencia de televisión están reservadas a «los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado» (artículo 89, letras d y e). Según el artículo 4 de la ley: «Una emisora comunitaria, en ningún caso, se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida».

La ley no establece normas muy específicas para la concesión de licencias a las emisoras comunitarias. El artículo 33 establece: «Los pliegos serán elaborados teniendo en cuenta características diferenciadas según se trate de pliegos para la adjudicación de licencias a personas jurídicas, según sean éstas con o sin fines de lucro». Por otro lado, las emisoras comunitarias deberán cumplir con las normas generales que se aplican a todas las emisoras, lo que ha llevado a algunos grupos locales a quejarse de que se les hace difícil establecer las radios comunitarias.²⁴⁹

La ley establece un régimen especial para las «emisoras de baja potencia». El artículo 49 establece que la autoridad de aplicación «establecerá mecanismos de adjudicación directa» para estas emisoras, como lo definen las normas técnicas de servicio, en donde exista disponibilidad de espectro en «sitios de alta vulnerabilidad social y/o de escasa densidad demográfica» siempre que sus compromisos de programación estén destinados a satisfacer «demandas comunicacionales de carácter social».

247 Véase la Comisión de Radio, Televisión y Telecomunicaciones de Canadá, *International Approaches to Funding Community & Campus Radio*, [Enfoques internacionales de la financiación de las radios comunitarias y universitarias], 31 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/radio/connectus0903.htm>

248 Véase el Ministerio de Cultura: Radiodifusión de Servicio Público: financiación e impuestos, nota 212, sección 2.3.4.

249 Véase, por ejemplo, la Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), *La nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y los Medios Comunitarios, Alternativos y Populares*, página 60. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>

Esto también abarca emisoras comunitarias, siempre que sean operadas bajo la categoría de «baja potencia».

Parecería ser que existieron problemas con las licencias otorgadas a las emisoras comunitarias porque recién se les otorgó licencias a las primeras estaciones en diciembre de 2012, tres años después de que se promulgara la ley.²⁵⁰ Hubo fuertes críticas al sistema de concesión de licencias, en particular, debido al hecho de que los entes reguladores no son independientes del gobierno.²⁵¹

En **Bolivia**, el artículo 10, inciso 2 de la Ley de Telecomunicaciones reserva el 17 por ciento del total de frecuencias a los pueblos indígenas originarios, campesinos, y comunidades afrobolivianas, además, del sector social comunitario (otro 17 por ciento, es decir, el 34 por ciento en total) asignadas mediante concurso de proyectos. Según el artículo 31, parte IV del Decreto Supremo de 2007, las licencias serán válidas por diez años, renovables, y se otorgará la licencia a solo un (1) servicio de radiodifusión de radio y/o televisión, a una misma organización comunitaria, mientras que el artículo 35, inciso II, establece que la licencia está sujeta a la disponibilidad de frecuencia para esa zona. No queda claro cómo estas normas se ajustan al requisito del 17 por ciento de asignación del espectro radioeléctrico, lo que sugiere que deberían existir varios radios en cada comunidad. El artículo 35, inciso I, establece que las emisoras comunitarias deben cubrir toda la zona en la que se encuentra una comunidad específica.

Además, existen normas como parte del proceso de otorgamiento de licencias que están diseñadas para asegurar que los solicitantes de licencias para emisoras comunitarias realmente sean representantes de esa comunidad. El artículo 32, parte a, del Decreto Supremo establece que la solicitud debe estar signada por los representantes de la comunidad, si bien no queda claro, las implicancias de esto en la práctica. El artículo 32, parte c, exige pruebas de que se representa a la comunidad, a saber: en los instrumentos legales presentados para solicitar el establecimiento de la estación comunitaria.

En **Brasil**, según la Constitución (artículo 22, inciso 3) solo el Congreso Nacional puede otorgar las licencias de radiodifusión, si bien el proceso para las aplicaciones se realiza en el Ministerio de Telecomunicaciones y las frecuencias las asigna la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL). Esto ha retrasado el proceso de concesión de licencias a las emisoras, pero, en particular, a las comunitarias, con unas 4.500 estaciones de radio comunitarias que operan en forma legal, pero unas aproximadamente 10.000 que lo hacen en forma ilegal, generalmente, durante el período de espera para que se les apruebe la licencia.²⁵² Así, Brasil se muestra como un ejemplo de país que posee un sector de radio comunitaria activa y fuerte, a pesar de los serios obstáculos en el proceso de concesión de licencias. Entre estas, se encuentra una gran cantidad de estaciones con orientación religiosa y política, si bien, legalmente, no están permitidas.²⁵³ Sin embargo, el Ministerio de Comunicaciones tiene la potestad para otorgar licencias provisorias para radios comunitarias, que son válidas por tres años, o hasta que el Congreso trate la solicitud, en cuyo caso la licencia se otorga por diez años (artículos 2 y 6 de la Ley de 1998 sobre radiodifusión comunitaria).

Las normas que se refieren específicamente a la concesión de licencias, involucran un examen de disponibilidad técnica de la solicitud, así como también el apoyo de las organizaciones e individuos con base en la comunidad propuesta a la cual se le brindará el servicio. Cuando reciba la notificación de interés por transmitir por parte de un solicitante determinado, el Ministerio de Comunicaciones publicará una nota para saber si no existen otros servicios en la zona de cobertura solicitada. En ese caso, el Ministerio tratará de promocionar un acuerdo para compartir las frecuencias entre los que estén interesados; en caso de no lograr el convenio, se elegirá al solicitante que pueda demostrar mayor apoyo de la comunidad (artículo 9 de la Ley).

250 Véase "El AFSCA entregó las primeras licencias para radios comunitarias", <http://www.afsca.gov.ar/2012/12/el-afsca-entrego-las-primeras-licencias-para-radios-comunitarias> [página oficial de la AFSCA, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, ente regulador].

251 Véase Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), La nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y los Medios Comunitarios, Alternativos y Populares, nota 246.

252 Véase Fabiola Ortiz, "Brazil: Community Radio Flourishes Online," [Brasil: la radio comunitaria florece en línea] Agencia de noticias Inter Press Service, 26 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.ipsnews.net/2012/01/brazil-community-radio-flourishes-online/>

253 Véase Venício A. de Lima y Cristiano Aguiar Lopes, "O coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)", 26 de junio de 2007. Disponible en: <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/o-coronelismo-eletronico-de-novo-tipo-19992004/>

Se imponen restricciones de potencia a las radios comunitarias, y el artículo 1 de la Ley define estos servicios de baja potencia que están limitados a un máximo de 25 watts, utilizados a través de transmisores en antenas de no más de 30 metros. El artículo 6 de las disposiciones reglamentarias, también impone un límite de distribución de 1.000 metros a las emisoras comunitarias, pero esto, en la práctica, no se lleva a cabo estrictamente. Sin embargo, es una limitación seria en las comunidades escasamente pobladas de Brasil, en donde esto significa que una radio comunitaria solo puede llegar a una muy pequeña cantidad de personas y, seguramente, no alcanzará a todas las comunidades.

En **Colombia**, el artículo 13 del Decreto N° 1981 de 2003 clasifica a las radios comunitarias en estaciones clase D, lo que significa que cubren las zonas urbanas con «parámetros restringidos» o zonas rurales o municipios o distritos específicos. La licencia debe estar de acuerdo con el Plan Nacional de Frecuencias, teniendo en cuenta cuestiones como la topografía y la necesidad de alcanzar a una determinada población. Los parámetros técnicos, incluyendo la potencia para operar, la frecuencia y ubicación y altura de la antena, serán establecidos por el Ministerio de Comunicaciones. Sin embargo, existe un límite de una licencia por comunidad, mientras que existen varias estaciones de radio comerciales.²⁵⁴

El proceso de concesión de licencias es competitivo, después de la presentación de solicitudes ante el Ministerio de Comunicaciones. Además de las consideraciones técnicas que se mencionan anteriormente, los criterios formales de la licencia para evaluar las solicitudes para operar una estación de radio comunitaria incluyen factores tales como estar debidamente registrado en la comunidad, haber trabajado en la comunidad local en diferentes áreas de desarrollo social y ser capaz de reunir organizaciones locales para que establezcan un directorio de programación (artículo 18). Finalmente, la prioridad se le dará a los municipios que no posean ningún servicio de radio local, a las comunidades que vivan en zonas rurales o marginadas y a las comunidades que abarquen grupos culturales minoritarios o étnicos o sectores más vulnerables de la sociedad (artículo 20). Por otro lado, el proceso de concesión de licencias es simple comparado con los requisitos para obtener licencias comerciales y requiere de menos estudios técnicos detallados.²⁵⁵

En **Uruguay**, el artículo 5 de la Ley de Radiodifusión Comunitaria de 2007 reserva, al menos, un tercio de todas las radiofrecuencias a las emisoras comunitarias, nuevamente, con base en una supuesta fórmula matemática. El artículo 4 establece que:

En ningún caso se entenderá que el servicio de radiodifusión comunitaria implica, necesariamente, un servicio de cobertura geográfica restringida. Dicha área estará definida por su finalidad pública y social y dependerá de la disponibilidad y planes de uso del espectro y la propuesta comunicacional de la emisora.

Un nuevo decreto que regula la transición al sistema de la televisión digital, adoptado en mayo de 2012²⁵⁶, también garantiza el acceso de las emisoras comunitarias a las plataformas digitales. El artículo 2 protege el espacio para siete canales de televisión comunitarios en Montevideo (el mismo número que para los canales comerciales), mientras que el artículo 4 establece la existencia de tres canales para el resto del país (nuevamente, el mismo número que para los canales comerciales).

Según el artículo 9 de la Ley de Radiodifusión Comunitaria de 2007, las licencias se otorgarán por diez años, y renovables por un período de cinco años. El artículo 19 de las disposiciones reglamentarias establece el requisito mínimo de la programación diaria, entre seis y doce horas, que se deberá establecer en la solicitud.

El artículo 7 de la Ley establece que la asignación de las licencias a las emisoras comunitarias se hará por concurso público y abierto, lo que implica una sesión pública en la comunidad. Los obstáculos indirectos al proceso de otorgamiento de las licencias están prohibidos. El proceso debe controlarse por un ente especial que se constituye para asesorar sobre las normas del sector de radiodifusión comunitaria, el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, establecido en el Capítulo III de la Ley. Los llamados para las solicitudes deben hacerse regularmente, por lo general, dos veces al año, pero también puede realizarse una evaluación debido a una solicitud ad hoc. El artículo 8 establece los criterios para la concesión de estas licencias que incluye la descripción de los servicios propuestos que se brindarán a la comunidad, los mecanismos establecidos para asegurar la

254 Véase Jimena Zuluaga y María Paula Martínez, *Mapping Digital Media: Colombia* [Esquematizar los medios digitales: Colombia] (2012: Fundación para una Sociedad Abierta), página 86.

255 Véase el sitio ICT Regulation Toolkit, nota 163.

256 Véase Decreto N° 153/012, 25 de mayo de 2012: Televisión digital terrestre.

participación comunitaria en la gestión y programación de la radio, la trayectoria de trabajo social y comunitario que posee el solicitante en la comunidad determinada y referencias de la misma comunidad.

III.2.5 Otros

Australia otorga licencias provisorias a largo plazo (cinco años) y a corto plazo (un año). Además de los criterios con base en el vínculo de la comunidad, para las licencias a largo plazo el ACMA debe evaluar la capacidad del solicitante para brindar el servicio, concentrar el control sobre la radiodifusión comunitaria (y en particular el hecho, no deseado, de que una sola persona controle más de un servicio en la misma zona) y cualquier amenaza de control político sobre la emisora (véase la sección 84 de la Ley de Servicios de Radiodifusión de Australia). Solo los últimos dos criterios, y no la capacidad, se tendrán en cuenta para otorgar las licencias provisorias (véase la sección 92, parte E, inciso 2) dado que la idea general de estas licencias es permitir que los grupos vean si pueden desarrollar la capacidad necesaria para gestionar una emisora comunitaria.

Si se recibe más de una solicitud para la licencia provisoria, el ACMA puede otorgar dos licencias y exigir a los solicitantes que compartan las frecuencias. Por otra parte, el proceso de solicitar la licencia –provisoria o permanente– para una estación de radio comunitaria es menos complicada que para las estaciones comerciales. Los formularios simples están disponibles en el sitio web de ACMA.²⁵⁷

En Canadá, las reglas distinguían entre las llamadas «estaciones comunitarias tipo A», que transmitían sobre una zona en la que no existían otras estaciones operativas, y las «tipo B», que operaban en un mercado competitivo. Esta distinción, que estaba basada en la idea de que se necesitaban normas específicas para asegurar el carácter comunitario de la estación dentro de un mercado competitivo, se abolió en 2010 porque fue el tamaño del mercado, más que la competencia per se, la que influenciaba la programación (Políticas Regulatorias de Radiodifusión del CRTC 2010-499, párrafo 25).

No existen ni un proceso de concesión de licencia diferente ni reserva de frecuencias para las radios comunitarias, que operan en un ámbito competitivo, y que deben concursar para obtener las licencias. El ente regulador, la Comisión de Radio, Televisión y Telecomunicaciones de Canadá (CRTC), ha indicado que va a tener en cuenta factores tales como «la calidad de la solicitud, la diversidad de las nuevas voces, el impacto en el mercado y el estado competitivo del mercado», y que se espera que las radios comunitarias compitan dentro de estos parámetros (Políticas Regulatorias de Radiodifusión del CRTC 2010-499, párrafos 144 a 146).

A pesar de esto, según la CRTC, a finales de diciembre de 2008, el 28,9 por ciento de todas las emisoras de radio eran comunitarias y solo un poco más del 20 por ciento de las estaciones de televisión eran servicios de televisión comunitarias.²⁵⁸ Existen dos políticas que facilitan esto. Primero, el ente gubernamental *Industry Canada*, responsable de la gestión de todo el espectro radioeléctrico, posee normas específicas para que las utilicen las radios de baja frecuencia y las de muy baja frecuencia (definidas, para las bandas FM, como las que utilizan un transmisor de 50 watts o menos, una antena de 60 metros o menos y una cobertura de ocho kilómetros o menos, y las que utilizan un transmisor de 10 watts o menos y una antena de 30 metros o menos, respectivamente). En esencia, las emisoras que entran en una de estas categorías pueden utilizar cualquier frecuencia que no se esté utilizando, siempre que no interfiera con las señales de otras emisoras. A su vez, los requisitos para la solicitud de dichas frecuencias son mucho menos técnicos. La desventaja es que estas estaciones «de segunda categoría» se verán forzadas a salir del aire si una estación «protegida» o de «primera categoría» obtiene una licencia para utilizar sus frecuencias.²⁵⁹ Este enfoque puede ser particularmente beneficioso para Canadá, que es un país enorme con muy poca densidad de población en su vasto territorio.

Segundo, el CRTC reconoce una categoría de estaciones en desarrollo, con menos requisitos estrictos para la concesión de licencias, que permiten que nuevas estaciones comunitarias y universitarias

257 En: <http://www.acma.gov.au/theACMA/Library/Corporate-library/Forms-and-registers/broadcasting-forms-spectrum-for-broadcasters-acma>

258 Véase <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/radio/rp0904.htm>

259 Véase Secretaría de Industria, Gestión del Espectro Radioeléctrico y Procedimientos y Normas para la Radiodifusión y las Telecomunicaciones, enero de 2009, BPR-3: Procedimientos y Normas para las Solicitudes de Emisoras FM, secciones D a F y BPR-2-. Procedimientos y Normas para las Solicitudes de Emisoras AM, sección B, inciso 8.

despeguen rápidamente. Igualmente, estas estaciones deben cumplir con los requisitos básicos de la radio comunitaria (Política Regulatoria del Servicio de Radiodifusión del CRTC 2010-499, párrafo 36), y se limitan a utilizar un transmisor de 5 watts para las AM y las FM (es decir, son estaciones de muy baja potencia) (artículo 37). Se les otorgan una licencia por cinco años que no son renovables, después deben solicitar una licencia completa (formal) de radio comunitaria por cinco años o bien, dejar vencer el período (artículo 38). Más aún, el CRTC establece procedimientos expeditivos para otorgar las licencias «regulares» a las radios comunitarias (es decir, si bien tienen que competir, no necesitan brindar el mismo nivel ni clase de información que las radios comerciales).²⁶⁰

En cuanto a la televisión comunitaria, una característica distintiva del medio en Canadá es que casi el 95 por ciento de los hogares reciben televisión a través del sistema de cable. Un régimen particular se aplica a la televisión comunitaria, por el cual toda compañía de cable que cuente con más de 6.000 suscriptores debe brindar un espacio para un canal local al cual los suscriptores (del servicio de cable) de esa localidad puedan acceder para brindar programación. Existen, además, requisitos para la transmisión digital terrestre (Canadá dio de baja el sistema analógico de transmisión de televisión terrestre) y la transmisión directa de televisión satelital que transmitan canales comunitarios.²⁶¹

III.3.6 Análisis

Los países que forman parte de este estudio poseen normas especiales para acceder y conceder licencias en tres áreas claves, que se describirán a continuación, a saber: la reserva de frecuencias, los procedimientos para obtener la licencia y las condiciones técnicas. Cabe destacar que las normas establecidas para la concesión de licencias no siempre se cumplen, lo que lleva a que se produzca una brecha en las buenas prácticas. Tal vez, se debe tener en cuenta este riesgo, al diseñar las políticas para acceder y conceder las licencias.

Reserva de frecuencias

Varios países establecen la reserva específica de frecuencias para las emisoras comunitarias, especialmente en América Latina, en donde Uruguay, Argentina y Bolivia, todos garantizan, al menos, un tercio de todas las frecuencias para las emisoras comunitarias y las que están relacionadas. Esto parece estar basado en una división estrictamente matemática del espectro radioeléctrico más que en una evaluación orgánica de las necesidades y capacidades actuales de las emisoras. Más aún, ninguno de estos países, hasta ahora, se han acercado a este nivel de concesión de licencias para las radios comunitarias, y otras leyes, como las de Bolivia, que parecen contradecir todo este sistema de reservas, dado que se asignará solo una licencia por cada comunidad. En Tailandia, se reservan el 20 por ciento de todas las frecuencias para las emisoras de interés público y las que no poseen fines de lucro, si bien esto ha estado plagado de problemas, en particular, los intentos de las emisoras comerciales locales de ocupar esas frecuencias.

En otros países, tales como España, Francia y, en cierto modo, Uganda, existe un requisito general para la reserva de frecuencias a las emisoras comunitarias, pero la forma específica en que esto se lleva a cabo queda a criterio del ente regulador. España también exige a todas las emisoras que reserven el cinco por ciento de su capacidad de transmisión para las emisoras comunitarias, lo que ayudará a facilitar la transición a la era digital. En Suecia y Colombia, el enfoque es asegurarse que, al menos, esté disponible una frecuencia en cada municipio, si bien en Suecia, esto se puede incrementar cuando sea necesario. Además, Suecia también opera sobre la base de que cada entidad que obtiene una licencia de radiodifusión comunitaria también posea cierto acceso a las radiofrecuencias. En Argentina, existe una reserva especial de frecuencias para las emisoras universitarias y para las de los pueblos originarios.

Canadá utiliza un modelo diferente, en el cual las estaciones de baja potencia y las de muy baja potencia pueden aprovecharse de un sistema de acceso esencialmente libre, siempre que no interfiera con las frecuencias que utilizan otras emisoras. La desventaja de este sistema es que pueden salir del aire si se le asigna a otra emisora la frecuencia que están utilizando.

260 Véase Notificación Pública del CRTC 2000-13, párrafos 63 a 67.

261 Véase las secciones 18, inciso 4 y la sección 47 de la Reglamentación de la Distribución del Servicio de Radiodifusión SOR/97-555.

Solo algunos de los países que forman parte de este estudio cumplen con los estándares internacionales de que la concesión de licencias esté llevada a cabo por una entidad independiente. En muchos países, un ministerio del gobierno está directamente involucrado en el proceso de las licencias. La regulación independiente significa regulación que está al alcance de la mano del gobierno. Asegurar la independencia en la práctica depende de muchos factores, entre otros, el proceso de solicitud, la protección de la propiedad y las condiciones para ser elegibles para formar parte de un ente regulador, el estado legal y la autonomía económica.

En cuanto a las estructuras institucionales, existe un solo sistema en la actualidad, en Uruguay, en donde un organismo especializado, el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, controla el proceso de concesión de licencias para las emisoras comunitarias. Sin embargo, las frecuencias aún las asigna el ente regulador.

Procedimientos para obtener la licencia

Muchos países han establecido un proceso expeditivo y simple para conceder las licencias a las emisoras comunitarias, si bien, en muchos casos, esto es una cuestión de práctica o de políticas del ente regulador, más que lo que establece la ley, mientras que en otros países, solo se encuentran disposiciones muy generales en la ley. Se necesita que el proceso de otorgamiento de licencia sea relativamente expeditivo si se quiere que las emisoras comunitarias salgan al aire. En varios países, el proceso puede iniciarse ya sea por una llamada a licitación o por la presentación de solicitudes ad hoc. Esto otorga una flexibilidad que permite adaptar el proceso de concesión de las licencias a la medida del contexto local. En Uruguay, Brasil, Dinamarca y Suecia, las autoridades intentarán promocionar un convenio de coparticipación entre las partes interesadas en la radiodifusión comunitaria en una zona en particular, y en caso de no lograrlo, se le otorgará la licencia a la entidad que pueda demostrar mayor apoyo (Brasil) o imponer un acuerdo entre las emisoras (Dinamarca y Suecia). En Hungría, cualquier estación que califique como de «baja potencia», es decir, las comunitarias se beneficiarán con un procedimiento para la concesión de licencia más simple.

Además de los requisitos generales relativos al enlace con la comunidad, establecido anteriormente en la sección «Reconocimiento», muchos países imponen procedimientos muy específicos relacionados con este tema. Por ejemplo, en Etiopía y en Indonesia los solicitantes deben presentar firmas de los miembros de la comunidad como parte del procedimiento concesión de licencias.

Condiciones técnicas

En la mayoría de los países se establecen algunas condiciones técnicas para las emisoras comunitarias. El plazo de la licencia va desde los cinco años a los diez, si bien inicialmente se estableció por un año en Sudáfrica (luego se extendió a cuatro), inicialmente son dos años en Bangladesh y es solo por tres años en Suecia. Brasil e Indonesia otorgan licencias provisorias; en Indonesia, a fin de permitirle a las emisoras que demuestren que pueden operar al aire efectivamente y, en Brasil, para descomprimir el cuello de botella que provoca la disposición de que todas las licencias para radiodifusión deben estar aprobadas por el Congreso Nacional.

Un enfoque interesante lo establecen Australia y Canadá, en donde las solicitudes se pueden aplicar para una licencia en desarrollo. En Canadá, los solicitantes abarcados en esta categoría se benefician con un proceso de concesión de licencia muy simple, y obtienen una licencia no renovable por cinco años, sujeta a restricciones de potencia de 5 watts (para las dos bandas, AM y FM). La idea es que se le permita a las estaciones en desarrollo que experimenten con la gestión de una estación de radio, y que después de esa etapa puedan decidir si solicitan la licencia formal o dejan que se venza el plazo.

Muchos países imponen requisitos de transmisión a las emisoras comunitarias. Por ejemplo, en Indonesia, las radios deben transmitir, por lo menos, cinco horas al día y la televisión, dos horas, mientras que las emisoras comunitarias de Hungría deben salir al aire, por lo menos, cuatro horas diarias. En Brasil, Dinamarca y Uruguay estos requisitos se establecen por medio de los procesos de concesión de licencias, habida cuenta que en Uruguay este plazo está preestablecido entre seis y 12 horas diarias.

Existe una práctica diametralmente opuesta en el tema de las restricciones a la potencia y el alcance de las emisoras comunitarias. En varios países, se imponen las condiciones de las emisoras de baja potencia. Esto abarca desde condiciones muy generales (por ejemplo, en Indonesia las emisoras comunitarias deben ser de baja potencia, lo que se entiende como un alcance de 2,5 kilómetros),

hasta condiciones muy específicas (por ejemplo, la norma de los 30 watts de potencia, antena de 30 metros de altura y 15 kilómetros de alcance en Tailandia, la norma de la potencia entre los 100 y los 250 watts, la antena de 30 metros de altura y el alcance de entre 5 y 10 kilómetros en India, y la norma de los 25 watts de potencia, la antena de 30 metros de altura y el alcance de un (1) kilómetro en Brasil). En cambio, en otros países, tales como Bolivia y Argentina, la ley establece específicamente restricciones generales junto con estos lineamientos, y en países tales como Colombia, estos temas quedan en manos de las autoridades que conceden las licencias y resuelven cada caso en particular.

Este es un tema difícil, que involucra la competencia de varios intereses, tales como el acceso a las frecuencias, la viabilidad económica de las estaciones comerciales y los estándares técnicos (y los crecientes costos actuales asociados a los estándares técnicos más elevados). Sin embargo, la imposición de restricciones rígidas por todas partes es muy difícil de justificar, especialmente con respecto a los radios de alcance máximos que se han establecido muy bajos en varios países. Por ejemplo, en Brasil, no existe ninguna necesidad de que exista la restricción de transmitir con un alcance máximo de un (1) kilómetro en zonas de escasa población, tales como las zonas rurales de la región del Amazonas, e incluso en zonas más densamente pobladas de países tales como India y Bangladesh, los temas de la potencia se deben abordar teniendo en cuenta todas las circunstancias, entre ellas, la importante presión que se ejerce sobre el espectro radioeléctrico en la supuesta área de servicio y el tamaño de la comunidad a la que se le brinda el servicio.

Más en general, el problema del alcance geográfico de las licencias de las emisoras comunitarias depende de cómo un país define el concepto de «comunidad», como parte de un ámbito de radiodifusión más amplio. Al evitar que las radios comunitarias obtengan la licencia nacional puede ser razonable si el Estado define comunidad como un concepto geográfico y que cumple con los intereses de una comunidad concentrada geográficamente. Sin embargo, sería distinto si el estado reconociera la comunidad de intereses y, por lo tanto, les otorgara licencias a los medios comunitarios, existiendo así sus repetidoras en todo el país.

III.3. Financiación y sostenibilidad

Es importante definir claramente el concepto de emisora comunitaria que cumple con los estándares señalados anteriormente y establecer sistemas que aseguren que esas emisoras pueden recibir las licencias y acceder a las radiofrecuencias. Además, es importante asegurar que las normas que regulan sus situaciones económicas apoyen su sostenibilidad. Cabe destacar que en algunos países las tarifas asociadas a la radiodifusión son únicas (es decir, un solo pago para solicitar la licencia) pero las tarifas por el uso del espectro, generalmente, son periódicas (anuales, generalmente). Además, las emisoras deben pagar por el costo de la transmisión de sus señales en el espectro radioeléctrico. Por lo tanto, la existencia y sostenibilidad permanente de las emisoras comunitarias también dependen de su capacidad para acceder a un nivel mínimo de financiación, además de tarifas reducidas por el otorgamiento de las licencias y la utilización del espectro radioeléctrico. Esta sección temática aborda los distintos sistemas implementados –en países más pobres, de ingresos medios y en los más ricos– para promocionar la sostenibilidad de la radiodifusión comunitaria.

III.3.1 África

La financiación para las emisoras comunitarias continúa siendo un desafío en toda África, con una gran parte del apoyo externo para las estaciones que proviene de los donantes internacionales. Al mismo tiempo, algunos esquemas nacionales brindan apoyo económico y beneficios, tales como tarifas más bajas para obtener licencias y para utilizar el espectro radioeléctrico.

En Benín, la Ley de 2007 no establece disposiciones con respecto a las tarifas que se les cobra a las emisoras comunitarias ni con respecto al tema de los recursos comerciales de los que pueden valerse estas emisoras. Sin embargo, restringe el monto de los fondos recaudados de la publicidad a un 20 por ciento del total del presupuesto de la radio (artículo 41) y al 30 por ciento en el caso de la televisión (artículo 53), que es muy limitado. El artículo 45 de la Ley se refiere a la posibilidad de que el ente regulador brinde apoyo financiero a las radios comunitarias.

Las emisoras comunitarias de Etiopía no están sujetas a ninguna norma específica con respecto a la recaudación de fondos, si bien están sujetas a las leyes generales con respecto a la publicidad y a los auspicios que se aplican a todas las emisoras, establecidas en los artículos 33 al 36 de la Proclama de 2007. Entre otras, que la publicidad no excederá el 20 por ciento del tiempo diario de transmisión o la misma cantidad en cualquier programa en particular (artículo 35). Sin embargo, una nueva Proclama sobre Publicidad, adoptada en agosto de 2012,²⁶² limita la publicidad al 15 por ciento del tiempo diario de transmisión o del tiempo en cualquier programa y a nueve minutos por cada hora (artículo 19); el índice para otras emisoras continúa siendo del 20 por ciento (véase el artículo 30 de la Directiva de 2012).

En la práctica, la mayoría de las emisoras comunitarias en Etiopía poseen dificultades para movilizar suficientes recursos a través de los canales de ingresos comerciales, aún para cumplir con el límite del 15 por ciento. Dado el carácter de las emisoras comerciales de no poseer fines de lucro, todos los fondos recaudados los deberá utilizar la estación de radio (artículo 16, inciso 4, parte e)). Las radios comunitarias se benefician de las bajas tarifas para obtener las licencias, que actualmente es de unos USD 750 para el otorgamiento de la licencia por primera vez y luego se abona USD 150 por año.²⁶³

En Sudáfrica, a las emisoras comunitarias también se les exige el pago de una tarifa de ZAR 3.000 (aproximadamente USD 324) para solicitar la licencia y luego no se le exige que abone una tarifa anual (véase las Regulaciones del Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitaria de 2006, sección 8).

Además, **Sudáfrica** posee un interesante sistema para brindar apoyo a los medios comunitarios y otras formas de diversidad mediática a través de la Agencia para el Desarrollo y la Diversidad Mediática (MDDA, por su sigla en inglés), establecido por la Ley de la Agencia para el Desarrollo y la Diversidad Mediática.²⁶⁴ Los objetivos de la MDDA son los de promocionar el acceso mediático, el control y la propiedad de los medios a las comunidades que han estado en desventaja desde siempre, y apoyar a los sectores de medios comunitarios y de medios comerciales pequeños (sección 3 y 19). A tal fin, el MDDA puede otorgar ayuda financiera directa a los medios comunitarios (secciones 17 y 18).

La financiación del MDDA puede, según la sección 15 de la Ley, provenir del parlamento o de las donaciones, entre otras cosas. La Ley de Comunicaciones Electrónicas exige a todas las emisoras que paguen una tarifa al Fondo de Acceso y Servicio Universal. Sin embargo, las emisoras que contribuyen al MDDA pueden compensar esto con las contribuciones exigidas por el fondo (sección 89). En su informe anual, el MDDA indica que posee ingresos por ZAR 53 millones (aproximadamente USD 5,7 millones) para el período 2011-2012, de los cuales ZAR 19 millones (aproximadamente USD 1,9 millones) provienen del gobierno y ZAR 30 millones (aproximadamente USD 3 millones) provienen de los medios privados, gráficos o de radiodifusión.²⁶⁵

De los ZAR 74 millones (aproximadamente USD 7,4 millones) aprobados para subsidios, el 60 por ciento era para los medios comunitarios, el 25 por ciento para los pequeños medios gráficos, el 5 por ciento para investigación y el 10 por ciento para otros proyectos.²⁶⁶ Esto cumple exactamente las disposiciones de la cláusula 10 de las Regulaciones del MDDA de 2003,²⁶⁷ que establecen que la financiación se debe asignar en las siguientes proporciones: el 60 por ciento a los proyectos de medios comunitarios, al menos 25 por ciento a pequeños proyectos mediáticos comerciales y el 5 por ciento a proyectos de investigación.

Las Regulaciones establecen las normas detalladas para la asignación de la financiación. Los criterios generales que se brindan en la cláusula 2 corresponden, en gran medida, a las normas de la legislación original, mientras que la cláusula 3 establece criterios adicionales para la asignación de financiación a los medios comunitarios, teniendo en cuenta: si se trata de una comunidad desfavorecida, si el proyecto tiene la posibilidad de capacitar a la comunidad y si la comunidad el alcance de la participación de la comunidad en el proceso de la toma de decisiones. Se aplican otros criterios cuando se pone a consideración la financiación de proyectos comunitarios insostenibles, entre otros, el apoyo de la comunidad al proyecto, la habilidad de administrarlo y contribuir a la sostenibilidad del

262 Véase la Proclama N° 759/2012, 27 de agosto de 2012.

263 Entrevista con Leul Gebru de la Autoridad de Radiodifusión de Etiopía, 30 de enero de 2013.

264 Véase la Ley N° 14 de 2002.

265 Véase el informe anual del MDDA del período 2011-2012, página 13. Disponible en: <http://www.mdda.org.za/MDDA%20Annual%20Report%20Final%202011-2012.pdf>

266 *Ibid.*, página 58.

267 Véase la Notificación N° 1460 del 10 de octubre de 2003.

proyecto, los beneficios sociales y económicos que ofrece el proyecto y la contribución del proyecto a la diversidad mediática.

Otra forma de subsidio en Sudáfrica es el sistema único de distribución de señales, a través de un proveedor de servicios de distribución central, Sentech. Este brinda los servicios de distribución más baratos a las emisoras comunitarias. Si bien, al comienzo, varias emisoras comunitarias optaron por su propio sistema de distribución, los costos de mantenerlos y los gastos asociados, tales como las coberturas de prensa, implicaron que más y más emisoras se beneficiaran del uso del sistema de Sentech.

Según la Ley de Radiodifusión de 2004 de **Uganda**, se supone que el gobierno debe brindar el apoyo técnico necesario y otro tipo de apoyo que permita la radiodifusión comunitaria, mientras que, supuestamente, el ente regulador provee el apoyo para crear la capacidad de la estación y el desarrollo de los recursos financieros. En la práctica, muy poco de esto está ocurriendo, si bien las emisoras comunitarias se benefician de las bajas tarifas para la concesión de licencias.²⁶⁸

III.3.2 Asia

Asia brinda fuertes contrastes en cuanto a sus regímenes para la financiación y sostenibilidad de las emisoras comunitarias, que van desde los regímenes más restrictivos y controladores establecidos en Asia Meridional, pasando por los enfoques un tanto más libres, como el de Indonesia, hasta el régimen más solidario, como el de Tailandia.

Asia Oriental y Sudoriental

Se brinda un marco regulatorio básico para los ingresos de las radios comunitarias en **Indonesia**, según la Ley de Radiodifusión de 2002. El artículo 21 establece que estas emisoras estarán financiadas por la comunidad, mientras que el artículo 34 de la Regulación de 2005 establece que los ingresos deben provenir de, al menos, tres fuentes diferentes. No deben transmitir publicidad, excepto por los anuncios de servicios públicos, ni recibir la financiación para los primeros equipos de los donantes extranjeros, si bien esta norma, en la práctica, no se observa. Sin embargo, por otra parte, pueden recibir financiación de las donaciones y subsidios, auspiciantes y otros recursos legales (artículos 21 y 22).

En **Tailandia**, las reglas para los ingresos comerciales para las emisoras comunitarias están, al igual que en el resto del sistema, en constante cambio. En 2004, el Departamento de Relaciones Públicas emitió una norma que permitía a estas emisoras transmitir hasta seis minutos de publicidad por hora.²⁶⁹ Sin embargo, el artículo 21 de la Ley de Radiodifusión de 2008 prohíbe a estas emisoras recaudar todo tipo de ingresos provenientes de la publicidad. El artículo 51 de la ley de 2010 apoya y hace extensiva esta disposición a todas las formas de ingresos comerciales, estableciendo que los ingresos para las radios comunitarias «se derivará de las donaciones, contribuciones a la estaciones u otras fuentes que no estén relacionadas con la publicidad ni con las operaciones comerciales de la radiodifusión».

El artículo 19 de la ley de 2008 establece que las tarifas para la licencias y el uso de la frecuencia no deben ser una «carga excesiva» para las emisoras, teniendo en cuenta «los beneficios públicos, el valor, la escasez y la forma en que se disponen los recursos». Además, la tarifa se puede reducir o se puede condonar en ciertas circunstancias, a saber:

La Comisión puede reducir u eximir del pago de las tarifas por las licencias, según el párrafo uno (1) y el párrafo dos (2), a los solicitantes o a los licenciatarios, según las disposiciones de la presente Ley, si dicha persona deja en claro a la Comisión que las operaciones de su negocio de radiodifusión o televisión contienen programas de noticias o contenidos que sean beneficiosos para el público en una proporción que supere la proporción de programas de noticias y con el contenido beneficioso para el público que establece la Comisión.

268 Véase el estudio Afrimap de Uganda, nota 190, página 49.

269 Véase Pirongrong Ramasoota, *Media Regulatory Development in Thailand*, [Desarrollo del marco regulatorio mediático en Tailandia], página 2. Disponible en línea.

El capítulo IV de la Ley de 2010 dispone el establecimiento del Fondo para Radiodifusión, Investigaciones de Telecomunicaciones y Desarrollo de Interés Público, cuyos objetivos incluyen el apoyo a las emisoras comunitarias. Se debe financiar, entre otros, a través de fondos iniciales brindados por el gobierno, ingresos obtenidos de las licitaciones para utilizar el espectro radioeléctrico, las tarifas de las licencias y las multas administrativas. Una Comisión para la Gestión de los Fondos decidirá la asignación del Fondo.

El fondo se estableció el 20 de enero de 2011 y está presidido por el nuevo ente regulador conjunto, la Comisión Nacional de Radiodifusión y Telecomunicaciones (NBTC). Se han asignado unos 950 millones de Bahts tailandeses (aproximadamente USD 32 millones) al Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación para instalar acceso gratuito a la zona wifi en todo el país. Se han reservado unos 150 millones de Bahts tailandeses (aproximadamente USD 5 millones) del Fondo para las actividades de radiodifusión y, actualmente, el Fondo está considerando solicitudes para asignar estos ingresos. El Fondo recibirá solicitudes hasta el 28 de febrero de 2013, pero todavía no se ha establecido ninguna fecha para decidir la asignación de estos ingresos.

Asia Meridional

La tarifa que se abona para la licencia inicial en **Bangladesh** es de BDT 20.000 (aproximadamente USD 256) y se exige el pago de un depósito decomisible de BDT 200.000 (aproximadamente USD 2.560). Se permiten solamente las publicidades relacionadas con servicios de desarrollo en la zona de cobertura. Se permiten los auspicios, siempre que los auspiciantes no influyan en el estilo ni en el contenido de la programación. La política contempla la posibilidad de que el gobierno cree un Fondo para el Desarrollo de la Radio Comunitaria para suplementar los propios recursos de las estaciones (cláusulas 4.3, 7.9 y 7.17 de la Ley de 2008), pero esto aún no ha ocurrido. La sostenibilidad financiera es un serio problema para las radios comunitarias en Bangladesh.²⁷⁰

Los solicitantes de la licencia de radio comunitaria en **India** deben pagar una tarifa de 2.500 rupias indias (aproximadamente USD 47) por la solicitud y luego, si es aprobado, brindar una garantía bancaria de 25.000 rupias indias (aproximadamente USD 470), que se perderá si la emisora no comienza a operar el servicio dentro de los tres meses establecidos, si bien, en la práctica, esto no se ha cumplido. No se cobra nunca tarifa de radiodifusión, pero los licenciatarios deben abonar una tarifa para utilizar el espectro radioeléctrico (cláusulas 3 y 4). Actualmente, la tarifa se establece en 19.700 rupias indias (aproximadamente USD 370) anuales, las propuestas de incrementar esto hasta un 450 por ciento en 2012,²⁷¹ se han descartado, al menos por el momento.

Existen controles estrictos sobre la capacidad de las radios comunitarias de recaudar fondos. Toda contribución de donantes extranjeros está sujeta a la aprobación de la Ley de Regulación de Contribuciones Extranjeras. Se permite el auspicio de los programas solo por medio de los organismos gubernamentales y con fines informativos de interés público de otras organizaciones. Se limita la publicidad comercial a un máximo de cinco minutos por hora. Los ingresos se deben utilizar para gastos operativos, si bien el superávit puede ser devuelto a la organización anfitriona, con el permiso del Ministerio de la Información y la Radiodifusión (MloB), pero luego se debe utilizar para lograr sus objetivos principales (cláusula 8).

Se aplican reglas especiales a las estaciones de radio comunitarias que desean captar el auspicio gubernamental o la publicidad del Directorio de Campañas Publicitarias y Publicidad Visual (DAVP, por su sigla en inglés), a través del cual circula la mayoría de la publicidad federal, aunque no la estatal. A tal efecto, estas reglas especiales deben estar aprobadas («alistadas») en el MloB. Las estaciones que hayan transmitido, al menos, dos horas diarias de programación durante tres meses continuos, como mínimo, son elegibles para ser alistadas. El MloB establece tarifas y normas estrictas con respecto a los auspiciantes y la publicidad de las estaciones aprobadas. En mayo de 2012, estas se establecieron por un año a un valor de 4 rupias indias por segundo de publicidad y entre 4.000 y 6.000 rupias indias por cada media hora de programación auspiciada (dependiendo del total del monto comparado), con 150 segundos de pauta publicitaria libre (FCT, por su sigla en inglés) por cada 30 minutos de programación auspiciada. Los programas auspiciados deben estar producidos

270 Véase AHM Bazlur Rahman, *The Gift of Voice to the Voiceless in Bangladesh Community Radio*, [El don de la voz para la radio comunitaria sin voz de Bangladesh], Blog de Gestión del conocimiento para el desarrollo (KM4Dev), 5 de mayo de 2012, página 4. Disponible en: <http://www.km4dev.org/profiles/blogs/the-gift-of-voice-to-the-voiceless-in-bangladesh-community-radio>

271 El tema aún está en discusión en India, porque el Ministerio de Información y Radiodifusión sostiene que las tarifas para el espectro deben ser independientemente del usuario.

por las estaciones mismas y no por el ente auspiciante y no deben exceder el 50 por ciento de toda la programación, mientras que los derechos de estos programas están compartidos con el ente público auspiciante y la estación de radio.²⁷² Todas juntas, estas normas le dan a los entes públicos de India una influencia significativa sobre la situación económica de las emisoras comunitarias.

El Ministerio de Información y Radiodifusión también estableció un fondo para financiar a las emisoras comunitarias, si bien este aún no se ha puesto en práctica.

III.3.3 Europa

No sorprende que, dado a su relativa riqueza, Europa sea un ejemplo de los esquemas de financiación directa más amplios para las emisoras comunitarias. Estos incluyen los fondos específicos, así como también el apoyo a través del sistema de financiación para la radiodifusión de servicio público.

Dinamarca le ha dado un enfoque interesante a la financiación de los medios comunitarios, esencialmente, porque brinda financiación a través de las tarifas por licencias que cada hogar paga para solventar el servicio público de radiodifusión, por lo tanto, considera a la radiodifusión comunitaria, efectivamente, como un componente de la radiodifusión de servicio público.²⁷³ La autoridad emanada del artículo 43 de la Ley de Radiodifusión de 2010 establece: «El Directorio para Radio y Televisión puede brindar subsidios a la estaciones de radio y televisión locales no comerciales». La cláusula 16 de la Orden de Radio deja en claro que esta se aplica solo a las estaciones que no transmiten publicidad comercial y que poseen fuertes lazos con la comunidad.

Entre las cláusulas 18 y 27 de la Orden se establece más detalladamente las normas con respecto a la asignación de la financiación anteriormente mencionada, que se brinda anualmente. Se establece su límite al nivel del total de gastos de las operaciones de la estación y se la calcula sobre la base de los fondos disponibles y las horas de programación elegibles. El nivel del subsidio también está vinculado al rigor de la auditoría exigida para los gastos de la emisora, basta con un resumen de cuenta firmado por el gerente para los subsidios menores a DKK 100.000 (aproximadamente USD 17.500), mientras que para los subsidios de montos superiores a este se exige una auditoría más a fondo (cláusulas 34 a 47).

Francia posee el sistema más antiguo y amplio de financiación para radios comunitarias de todos los países del mundo. La financiación está establecida por el *fonds de soutien à l'expression radiophonique* (FSER, por su sigla en francés). La financiación del FSER, hasta 2008, estaba provista por un subsidio cruzado que provenía del impuesto a los ingresos por publicidad de la radio comercial y los servicios de televisión.²⁷⁴ Sin embargo, desde 2009, el FSER se ha financiado directamente a través de los subsidios gubernamentales. Para ser elegible, la radio debe estar gestionada por una asociación sin fines de lucro y no recibir más del 20 por ciento de su financiación de recursos tales como la publicidad comercial y los auspicios.²⁷⁵

Otros detalles de cómo se asignan estos fondos se detallan en el Decreto N° 2006-1067, del 25 de agosto de 2006, que describe cuatro tipos de financiaciones: los subsidios para las nuevas estaciones, los subsidios para los equipos, los subsidios para las operaciones y subsidios para financiar proyectos especiales (artículo 2). En el caso del primer tipo de subsidio, si la estación de radio es nueva, debe solicitarlo dentro de los seis meses de establecida, y los subsidios están limitados a EUR 16.000, lo cual se evalúa según el plan de financiación de la estación y sus necesidades (artículo 3). En el caso del segundo tipo de subsidio, no puede exceder el 50 por ciento del costo del equipo ni los EUR 18.000 durante un período de cinco años (artículo 4).

El tercer tipo de financiación, para la cual se reciben solicitudes anualmente, con fecha límite del 15 de abril, y que es la mayor fuente de ingresos está basada en los ingresos y servicios de la estación (artículo 5). El monto máximo de esta financiación está basado en la decisión conjunta

272 Véase la Guía para alistar las estaciones de radio comunitarias en el DAVP, tarifas revisadas de publicidad y lineamientos completos para los programas auspiciados según la regulación de las emisoras comunitarias, 21 de mayo de 2012. Disponible en: http://davp.nic.in/writereaddata/announce/cm_g_rate_card.pdf

273 Véase Steve Buckley, UNESCO, *Community Media: A Good Practice Handbook* [Medios comunitarios: Guía de buenas prácticas], [2011], página 15. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communicationmaterials/publications/full-list/community-media-a-good-practice-handbook/>

274 Véase el artículo 80, inciso 2 de la Ley de 1986. Los detalles de este sistema se encuentran en el artículo 302 bis del *Code général des impôts*.

275 Véase el artículo 80, incisos 1 y 2 de la Ley de 1986.

de los Ministerios de Economía y de Comunicación. En 2001, esto estaba en una especie de escala descendente, que comenzaba en casi todos los costos para las pequeñas estaciones, llegando a un máximo de EUR 42.000 para las estaciones que facturan entre EUR 130.000 y 220.000 y luego declina para las estaciones más grandes.²⁷⁶

Finalmente, el fondo para proyectos especiales, que también se asigna anualmente, con vencimiento para las solicitudes del 15 de abril, se basa en una cantidad de consideraciones, a saber: la diversidad de las fuentes de financiación, la participación de la comunidad en la estación, la programación brindada, el apoyo para los desarrollos locales, la capacitación brindada a los empleados, y el porcentaje de programación que produce la estación. Este fondo no puede exceder el 25 por ciento del total de los ingresos de la estación (artículo 6).

El sistema está controlado por la Comisión del FSER que, según el artículo 15 del Decreto de 2006, posee 11 miembros, a saber: un juez, representantes de cuatro ministerios (de Cultura, Comunicación, Integración y Economía) cuatro representantes de las emisoras comunitarias elegidos a través de sus organizaciones representativas y dos representantes de las agencias de publicidad, desde las cuales circula el aporte financiero para el fondo que se utiliza en el subsidio.

En 2011, el FSER otorgó los subsidios a nuevas estaciones, cada uno por EUR 16.000 (es decir, por un total de EUR 64.000) y otorgó 142 subsidios para equipos en dos tandas, por un total de casi EUR 714.000. Un total de 627 radios recibieron subsidios para sus operaciones, por un total de EUR 22,5 millones y casi la misma cantidad de estaciones recibió subsidios especiales por un total de EUR 5,5 millones. Esta importante fuente de financiación ha permitido que el sector de la radio comunitaria sea grande y vibrante en Francia. Un informe de 2007 «El estado de los medios comunitarios en la Unión Europea», redactado por el Parlamento Europeo, estima que unas 2.500 personas están empleadas por las radios comunitarias francesas, junto con otras 38.000 que trabajan en forma voluntaria.²⁷⁷

Los medios comunitarios en **Hungría** no deben licitar para obtener «la provisión básica de los servicios mediáticos» (es decir, el uso de las frecuencias) ni pagar la tarifa de licencia (artículo 52, inciso 2, parte e; artículo 56, parte e; artículo 65, inciso 7 de la Ley de Servicios Mediáticos y Medios Masivos de Comunicación de 2010). En cuanto a la publicidad, los medios comunitarios están contemplados en la misma sección de la ley que los medios de servicio públicos y están sujetos a normas aún más estrictas. Por ejemplo, solo pueden transmitir seis minutos de publicidad por hora en comparación con los ocho minutos de los medios de servicio público (artículo 36, inciso 1). Además, existen normas sobre la contratación de publicidad y la prohibición de que los presentadores habituales formen parte de su producción.

La ley húngara contempla el establecimiento de un Fondo para la Promoción de los Servicios Mediáticos y la Gestión de su Evaluación, que apoyará a las emisoras de servicio público y a las comunitarias. Este se debe financiar principalmente a través de la contribución del Estado, con base a los hogares húngaros que reciben los servicios de televisión, y está controlado por el Consejo de Medios de Comunicación, un ente controlado por el Gobierno (artículo 136). Las contribuciones del fondo se deben «otorgar a través de concurso público», en el que los medios comunitarios compiten con los medios de servicio público para obtener el apoyo financiero. No queda claro, a través de este sistema, cuán fluida ha sido la financiación a los medios comunitarios en Hungría, en donde existen un total estimado de 40 radios comunitarias y no existe ninguna transmisora de televisión comunitaria.²⁷⁸ Algunos grupos locales han sugerido que las nuevas normas, que imponen estándares uniformes para distintos tipos y tamaños de emisoras comunitarias (por ejemplo, el que requiere que todas establezcan un 20 por ciento de financiación de una única fuente, comparado con el sistema previo que era más flexible), han sido perjudiciales para las emisoras comunitarias más pequeñas y que esto provocó una reducción significativa en el número de emisoras comunitarias en el país.²⁷⁹

Las emisoras comunitarias en **Serbia** están eximidas de abonar la tarifa para la licencia de radiodifusión, pero no la del uso del espectro (artículo 67 de la Ley de Radiodifusión). Sin embargo, su capacidad de transmitir publicidad está más limitada que la de las emisoras comerciales, mantenidas en el límite más acotado de las emisoras de servicio públicas. Este límite es del diez por ciento

276 Véase el informe anual del FSER de 2011. Disponible en: http://www.dgmic.culture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_d_activite_2011-2.pdf

277 Véase la nota 200, página 20.

278 Véase la tabla de Europa en el Foro de los Medios Comunitarios, nota 201.

279 Véase Mérték, *A map of community media*. [El esquema de las radios comunitarias]. Disponible en: <http://mertek.eu/en/article/a-map-of-community-media>

del total del tiempo de transmisión y no mayor a seis minutos por hora de transmisión (dado que estos son los mismos, el límite es efectivamente seis minutos de cualquier hora). Las estaciones comerciales pueden transmitir el doble del nivel de publicidad (véase los artículos 108 y 109 de la Ley de Radiodifusión).

En **España**, el artículo 32, inciso 6 de la Ley Nacional de Radiodifusión exige que las emisoras sin fines de lucro lleven un registro de la fuente de financiación, así como de sus gastos. Además, impone un límite operativo anual completo de EUR 100.000 para la televisión y de EUR 50.000 para la radio. El artículo 70 de la Ley catalana prohíbe a las emisoras sin fines de lucro que transmitan publicidad que no sea para las actividades relativas a la «economía social y al tercer sector», pero permite la transmisión de programas auspiciados. Los oyentes pueden utilizar este servicio en forma gratuita. Las emisoras sin fines de lucro pueden estar exentas del pago por el uso del espectro, o bien, pueden estar exentas de pagarle al servicio de distribución para difundir sus canales. El artículo 71, además, dispone medidas de financiación generales, entre otras, a través de un fondo que financie estas emisoras por medio de un impuesto sobre la tarifa del uso del espectro que se le cobra a las emisoras comerciales.

Los licenciatarios de radios comunitarias no pagan ninguna tarifa, a fin de fomentar la radiodifusión en **Suecia** (es decir, no están obligados a pagar las tarifas de licencia ni del uso de la frecuencia). Desde 1993, también se les ha permitido transmitir publicidad. Sin embargo, en la práctica, la sostenibilidad, generalmente, depende de los voluntarios, y la financiación corre por parte de otras organizaciones y de un sistema de subsidios ad hoc, principalmente de las municipalidades locales.²⁸⁰

III.3.4 América Latina

Al igual que lo descrito en la sección de acceso y concesión de licencias, en América Latina hay ejemplos de los regímenes financieros más sostenibles y los más restrictivos para las emisoras comunitarias. En la mayoría de los casos no existen límites especiales para los ingresos comerciales y existen costos reducidos para las tarifas de las licencias, pero la costumbre de destinar fondos para financiar a las emisoras comunitarias es muy incipiente en la región.

No existen restricciones específicas para los ingresos comerciales de las emisoras comunitarias en **Argentina**, si bien el artículo 76 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 establece que el ente regulador dispondrá el tiempo límite para transmitir publicidad oficial (del Gobierno) que podrán transmitir los servicios de carácter privado comercial o sin fines de lucro. El artículo 82 establece los límites para todas las emisoras, por ejemplo, 14 minutos por hora sin incluir la promoción de programación propia.

Entre los artículo 94 y 96 establece el régimen de gravámenes sobre los canales de ingresos de todas las emisoras, dependiendo de la cantidad de población a la que se le brinda el servicio, que va desde un 0,5 por ciento a un 2,5 por ciento de las emisoras de radio, que se incrementa junto con la cantidad de gente que cubre el servicio. Según el artículo 97, los impuestos recaudados se asignaran a las actividades regulatoria y a usos de interés público. Este último se refiere, en su mayoría, a varias instituciones, tales como el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, el Instituto Nacional del Teatro y al Instituto Nacional de Música, pero el diez por ciento se destina a «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».

No existen limitaciones específicas a los ingresos comerciales para las emisoras comunitarias en **Bolivia**, si bien, según el artículo 33 del Decreto Supremo de 2007, todos los ingresos se deben utilizar para «asegurar las operaciones y el mantenimiento de las estaciones y la continuidad del servicio brindado». El artículo 34 del Decreto establece que las emisoras comunitarias queden exceptuadas del pago de toda tarifa para la asignación y utilización del espectro radioeléctrico o por motivos regulatorios. Sin embargo, el artículo 63, inciso I, parte 5 de la Ley de Telecomunicaciones de 2011 exige que estas emisoras abonen la mitad del uno por ciento de sus ingresos brutos al ente regulador, mientras que el artículo 64, inciso III, establece que las emisoras comunitarias paguen por los trámites administrativos regulatorios pero no paguen la tarifa por el uso del espectro (mientras que se les exceptúa del pago a las emisoras de las comunidades de los pueblos originarios, afrobolivianas

280 Véase Ministerio de Cultura: Radiodifusión de servicio público: financiación e impuestos, nota 212, sección 2.3.4.

e interculturales). No queda claro cómo se relaciona esto con las anteriores normas que exoneraban a las emisoras comunitarias de pagar cualquier tarifa por trámites regulatorios.

En **Brasil**, solo se puede cobrar una tarifa nominal para el proceso de autorización para las emisoras comunitarias. Se espera que abonen licencias de unos USD 120 durante el primer año y de unos USD 60 para los siguientes años.²⁸¹ Estas emisoras no pueden transmitir publicidad y solo pueden aceptar auspicios «de tipo cultural que auspicien los programas que se transmiten» y que provengan de entidades dentro de la zona de servicio de la emisora. Tampoco pueden vender los servicios de transmisión ni sus programas (artículos 18 y 24 de la Ley de Servicios de Radiodifusión Comunitarios). No existe ningún otro sistema público de financiación para las emisoras comunitarias.

Solo existen pocas restricciones al acceso a la financiación de las emisoras comunitarias en Colombia. Se les permite transmitir programas auspiciados y hasta 15 minutos de publicidad por hora, que es el mismo índice que se establece para las emisoras comerciales. También se les permite recibir subsidios de las organizaciones internacionales, así como también de los organismos públicos nacionales (Ley 1983 de 2003, artículo 6 y 8). También se aplica el pago de tarifas reducidas para las emisoras comunitarias.

En **Uruguay**, según el artículo 10 de la Ley de Servicio de Radiodifusión Comunitaria de 2007, las estaciones comunitarias pueden recaudar ingresos que provengan de diversas fuentes, entre otras, donaciones, subsidios, auspicios y publicidad. Todos estos fondos recaudados se deben reinvertir en las operaciones de la emisora, y se llevarán a cabo una auditoría anual para asegurar que así sea. El artículo 10 de las disposiciones complementarias establece límites estrictos en la pauta publicitaria, que no deberá exceder los diez minutos por hora en Montevideo y los 12 minutos por hora en el resto del país. La promoción de los programas y los anuncios de los servicios públicos, por ejemplo sobre salud o emergencias, no entran dentro de este total siempre que la propia promoción de los programas no exceda los tres minutos por hora.

III.3.5 Otros

En **Australia**, existen restricciones severas relativas al tipo de financiación disponible para las emisoras comunitarias, así como también suficiente financiación pública para estas emisoras. Como se dijo anteriormente, todas las emisoras comunitarias deben ser sin fines de lucro por naturaleza, acorde con las prácticas de muchos otros países. Según la cláusula 9, inciso 1 de las Disposiciones complementarias de la Ley de Servicios de Radiodifusión, las emisoras comunitarias no pueden transmitir publicidad. Según la cláusula 9, inciso 3, pueden transmitir mensajes auspiciados, pero limitados a cinco minutos por hora en el caso de las radios (y siete minutos por hora para la televisión). A pesar de esto, las emisoras comunitarias obtienen la mayor parte de sus ingresos de esta fuente.²⁸² Las estaciones de radio comunitaria también reciben donaciones significativas y tarifas por suscripciones,²⁸³ así como también mucho apoyo de los voluntarios, estimados en unos 22.000 personas en 2012.²⁸⁴ Las emisoras comunitarias también pueden vender espacios para los anuncios comunitarios y materiales promocionales, si bien, en muchos casos, este tipo de material se transmite en forma gratuita.

Sin embargo, casi el 15 por ciento de la financiación de la radiodifusión comunitaria entre el 2011 y el 2012 provino de la Fundación para la Radiodifusión Comunitaria (CBF, por su sigla en inglés) que, a su vez, está financiada por el gobierno a través del Departamento de Banda Ancha, Comunicaciones Y Economía Digital (DBCDE, por su sigla en inglés). El CBF se define como una «entidad financiera independiente sin fines de lucro». Su presidente está designado por el directorio de la Asociación de Radiodifusión Comunitaria de Australia (CBAA, por su sigla en inglés), el ente regulador del sector, y el vicepresidente está designado por el directorio de la CBF. En el período 2011-2012, la CBF otorgó un subsidio por AUS 16 millones para diferentes actividades de las emisoras comunitarias, del cual la mayor parte (el 25 por ciento) fue para la radio digital, el 23 por ciento para las emisoras de comunidades étnicas, la mayoría para programación y montos más pequeños para otras actividades que incluyen

281 Véase AMARC, Capítulo "Brasil", sección 3.4, parte d. Disponible en: http://www.amarc.org/documents/books/Libro_LasMordazasInvisibles.pdf

282 Véase la Comisión de Radio y Televisión y Telecomunicaciones de Canadá, Enfoque internacional a la financiación de las radios comunitarias y universitarias, nota 244.

283 Según la Fundación para la Radiodifusión Comunitaria, unos 167.000 australianos apoyan la radio comunitaria a través de donaciones, suscripciones y tarifas de membresía. Véase la nota 225.

284 Véase la nota 225 de la Fundación para la Radiodifusión Comunitaria.

apoyo a la transmisión, desarrollo del contenido general y radiodifusión de las comunidades de los pueblos originarios.²⁸⁵

A diferencia de otros países occidentales, **Canadá**, históricamente, nunca brindó financiación estructural a las emisoras comunitarias. Siempre fueron, y continúan, dependientes de las contribuciones voluntarias, con un promedio de estaciones comunitarias con voluntarios de entre 73 y 118, que producen aproximadamente 52 horas de programación por semana. Este enfoque ha sido avalado por las políticas de la CRTC, si bien los requisitos estrictos con relación a las contribuciones voluntarias fueron levantados en 2011 a favor de un enfoque más «caso por caso» para otorgar las licencias [Política del CRTC para la Regulación de la Radiodifusión 2011-507, párrafos 14 a 17]. A pesar de estas restricciones, los datos de 93 estaciones de radio comunitaria que constantemente declaran sus impuestos indicaron un nada despreciable promedio de ingresos de USD 240.000 por estación en 2008 [Política del CRTC para la Regulación de la Radiodifusión 2010-499, párrafo 92].

El enfoque cambió cuando se adoptó la Política del CRTC para la Regulación de la Radiodifusión 2010-499. Con anterioridad, el Fondo para la Radio Comunitaria de Canadá (CRFC, por su sigla en inglés) una entidad independiente sin fines de lucro, brindaba una financiación adicional principalmente sobre la base de proyectos ad hoc, para las radios comunitarias y las universitarias. Junto con esto estaban las normas del Desarrollo de Contenidos de Canadá (CCD, por su sigla en inglés), que exigía a las estaciones con licencias que asignen fondos a varias iniciativas para desarrollar contenido canadiense. Estas incluían contribuciones fijas desde USD 500 a CAD 1.000 para las estaciones cuyos ingresos eran menores a USD 1,25 millones,²⁸⁶ y de USD 1.000 más el 0,05 por ciento de los ingresos para las estaciones más grandes que factura por encima de los USD 1,25 millones. Además, se aplica un impuesto del seis por ciento del total del valor de la transacción para transferencia de la propiedad de las estaciones comerciales, nuevamente, con normas de distribución establecidas.

Según la nueva normativa, las estaciones de radio comerciales con ingresos superiores a USD 1,25 millones y todas las estaciones de comunidades étnicas y orales, deben asignar el 15 por ciento del impuesto de la CCD al CRFC para financiar a las emisoras comunitarias.²⁸⁷ Estos fondos deben ser destinados «principalmente, a mejorar la programación y capacitar a los voluntarios» [Política del CRTC para la Regulación de la Radiodifusión 2010-499, párrafo 115]. Más aún, el 0,5 por ciento del valor de las transacciones de transferencia de la propiedad también se asigna al CRFC (párrafo 109). Al mismo tiempo, se le exigía al CRFC que fuera más responsable ante el público que el CRCT [Política del CRTC para la Regulación de la Radiodifusión 2010-499, párrafos 118 a 120].

La principal fuente de financiación para la televisión comunitaria es un subsidio cruzado de las compañías de cable. Las estaciones de televisión comunitarias generalmente no pueden transmitir publicidad (excepto los auspicios y la «contra publicidad», es decir, a modo de trueque por bienes y servicios) y los mensajes auspiciados que se limitan a 15 segundos [Notificación Pública sobre Radiodifusión del CRTC 2002-61, párrafos 79 y 81].

III.2.6 Análisis

Los diversos sistemas y enfoques abordados anteriormente para la promoción de la sostenibilidad de las emisoras comunitarias se pueden separar en tres categorías: dispensar el pago de las tarifas o reducir las tarifas que generalmente se abonan en concepto de gestión de radiodifusión; normas especiales relacionadas con la recaudación de ingresos por parte de las emisoras comunitarias, y subsidios especiales o fondos para la radiodifusión comunitaria.

Dispensar el pago de tarifas

Muchos de los países en este estudio –Bangladesh, Bolivia, Brasil, Hungría, India, Serbia, Sudáfrica, Suecia y Tailandia– brindan un sistema para dispensar el pago de las tarifas en forma total o parcial para las emisoras comunitarias. Estas dispensas se aplican a cada una o a ambas tarifas que por lo general se cobran en concepto de solicitud para la licencia de radiodifusión por primera vez y para las tarifas que ya existen (para las licencias, pero más importante, para el uso del espectro, que

285 Ibid.

286 El valor del dólar canadiense era similar al del dólar estadounidense al momento de redactar este informe.

287 Política del CRTC para la Regulación de la Radiodifusión 2010-499, párrafos 99 y 103. Además, véase las Regulaciones para Radio, 1986 [SOR/86-982], sección 15, inciso 5.

tiende a ser más ²⁸⁸elevada). Bangladesh e India exigen a las emisoras comunitarias que entreguen una garantía bancaria como parte del proceso de solicitud. Este enfoque no se aplica en todos lados y significa una pesada carga para las emisoras comunitarias que están comenzando a operar lo que, incluso en India, parece ser que no se podrá implementar en la práctica.

Recaudar ingresos

Muchos de los países en este estudio no imponen límites a la capacidad de las emisoras comunitarias de recaudar ingresos a través de medios comerciales. Un caso interesante es el de Francia en donde no existen límites generales, pero las emisoras comunitarias que desean acceder al esquema de subsidios públicos (muy grande), no puede recaudar más del 20 por ciento de su financiación de fuentes comerciales. Una gran mayoría de los países en el mundo, sin embargo, imponen restricciones totales a la publicidad en todas las emisoras, lo que incluye a las comunitarias. A pesar de la falta de límites formales, en muchos países, especialmente en los que la radiodifusión está más desarrollada, las emisoras comunitarias luchan para captar publicidad, para lo que deben competir con otros actores mediáticos (emisoras comerciales y muchas emisoras de servicios públicos, pero también otros sistemas de distribución de publicidad, tales como diarios e internet).

Al mismo tiempo, varios países imponen límites generales totales sobre la publicidad en las emisoras comunitarias. Unos pocos –Brasil, Indonesia y España– prohíben a todas las emisoras comunitarias transmitir publicidades comerciales, lo que ha provocado severos obstáculos a la sostenibilidad de estas emisoras para operar en esos países. Algunos, tales como Bangladesh, limitan la publicidad a ciertos tipos de promociones, a saber, los anuncios de desarrollos, que también limitan gravemente el crecimiento del sector. Por otro lado, España permite a las emisoras que transmitan, al menos, programas auspiciados.

Más común es el caso de la imposición de límites especiales sobre toda la cantidad de publicidad transmitida por las emisoras comunitarias. En Benín, esta no puede ser más del 20 por ciento del presupuesto total. En Etiopía, existe un límite de 9 minutos por hora (el 15 por ciento del tiempo), comparado los 12 minutos permitidos a las emisoras comerciales, en Hungría, esto es de seis minutos (comparado con los ocho minutos permitidos para las emisoras de servicio público y los 12 minutos para las comerciales) y en India el límite es de cinco minutos.

El caso de Tailandia merece una mención especial aquí, porque la introducción de un permiso de transmisión de seis minutos de publicidad por hora dio lugar al predominio de las radios comerciales locales. Esto se debe, principalmente, a la falta de una definición clara legal de lo que se entiende por radio comunitaria. La nueva legislación tailandesa ha vuelto a la prohibición total de la transmisión de publicidad.

España también merece una mención especial debido a sus reglas de imponer un límite total sobre la facturación anual de las emisoras comunitarias. Esta medida regulatoria inusual va a ser difícil de justificar en relación a los estándares internacionales relacionados con las restricciones a la libertad de expresión.

En India, se ha establecido un sistema especial para dirigir la publicidad oficial a las radios comunitarias. El sistema establece estándares estrictos para su elegibilidad, así como también para precios y normas relacionadas con las tarifas, que se pueden describir como paternalistas y proteccionistas. Por otro lado, si se demuestra que tienen éxito para canalizar la publicidad oficial para las radios comunitarias, entonces se puede pensar que sería una buena idea para que otros países la imiten. Pero en general, el tema de utilizar la publicidad como mecanismo de subsidio está plagado de problemas, entre otros, porque puede llevar a un control gubernamental, compromete el sentido principal de la publicidad que es el de acercarse a la audiencia y, en muchos casos, sería preferible utilizar verdaderos mecanismos de subsidio.

En los casos en que las radios comunitarias obtienen una ganancia, varios países, tales como Bolivia, India y Uruguay, específicamente, exigen que estos fondos sean reinvertidos en las operaciones del servicio de radiodifusión comunitaria. En muchos países, esto está implícito en los requisitos de auditoría y requisitos generales de que las emisoras comunitarias sean sin fines de lucro.

288 Cabe destacar que en algunos países estas tarifas son únicas (es decir, solo se paga una vez para solicitar la licencia) pero las tarifas por el uso del espectro normalmente son periódicas (generalmente, anuales). Las emisoras también deben pagar por los costos de transmitir sus señales a través del espectro radioeléctrico.

Increíblemente, India permite que estos fondos sean utilizados por la organización anfitriona para cumplir con sus objetivos (fuera de la radiodifusión).

Subsidios y fondos

En muchos países más pobres, los donantes internacionales, en la práctica, son una importante fuente de apoyo financiero para las emisoras comunitarias, particularmente, para las radios. Pocos países han impuesto condiciones sobre el recibo de financiación extranjera a las emisoras comunitarias. Así, en Indonesia, estas emisoras, supuestamente, no deben recibir la financiación «inicial» (es decir, para establecerse) de un fondo extranjero, mientras que en India el fondo extranjero está sujeto a un sistema de control total estricto (que también se aplica a las financiaciones extranjeras de otras actividades), si bien la financiación por parte de múltiples entidades, tales como las Naciones Unidas, está permitido. Si bien se supone que la radiodifusión es un recurso nacional, existen muchas justificaciones para controlar la participación extranjera en la radiodifusión comunitaria, del mismo modo que los límites a la propiedad de los medios de comunicación en manos extranjeras también se puede justificar con relación a los estándares internacionales, especialmente si el propósito o impacto es el de obstruir a las emisoras comunitarias para que no accedan a las fuentes de financiación importantes y generalmente legítimas.

Muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, han establecido fondos específicos para financiar a las emisoras comunitarias. Estos están financiados por diversos medios, a saber: a través del apoyo gubernamental (Australia, Francia, Sudáfrica y Tailandia), a través de subsidios cruzados de las emisoras comerciales (Argentina, Canadá y Sudáfrica), a través de las tarifas que se cobran y las multas que se imponen a las emisoras (Tailandia) y a través de tarifas para las licencias generales que financian al servicio de radiodifusión pública (Dinamarca). En otros países, tales como Suecia, las emisoras comunitarias tienden a obtener financiación ad hoc de los municipios a los que prestan servicios. Debido a los desafíos que las emisoras comunitarias enfrentan para recaudar fondos de otras fuentes y, en particular, los desafíos de competir con otros actores por los magros ingresos de la publicidad, la financiación a través de fondos especiales es muy importante para la sostenibilidad de las emisoras comunitarias. Del mismo modo, es muy importante que esos fondos operen de forma transparente y sean controlados por organismos independientes, o bien, se podrán convertir en instrumentos de influencia o control político.





PARTE IV: DESARROLLAR MARCOS REGULATORIOS

En muchos países, solo existen marcos regulatorios y legales limitados para las emisoras comunitarias. En algunos de estos países, casi no hay ninguna experiencia con las radios comunitarias, en su mayoría, porque no están autorizadas a funcionar. En otros países, al contrario, las emisoras comunitarias lograron surgir y en algunos casos han florecido, aunque su marco regulatorio no las reconoce específicamente. Esta parte del informe brinda un resumen de algunos de los desarrollos claves en diez países con escaso marco regulatorio para las emisoras comunitarias. Los seis países que entran en esta categoría se han comprometido a desarrollar marcos regulatorios destinados a fomentar la radiodifusión comunitaria, mientras que los otros cuatro que entran en la segunda categoría representan los países en los que es imperativo el reconocimiento de la radiodifusión comunitaria.

IV.1. Desarrollo limitado de emisoras comunitarias

Este sector del informe describe algunos países en donde la radiodifusión comunitaria está limitada o no existe, pero hay planes concretos para establecer los marcos regulatorios para esta categoría de la radiodifusión. Esto demuestra la fuerza que posee esta tendencia mundial hacia el reconocimiento de las emisoras comunitarias, así como también los estándares que se tienen en cuenta al crear nuevos marcos regulatorios.

En **Mongolia**, el sistema legal no reconoce aún formalmente la radiodifusión comunitaria. Sin embargo, pareciera ser que el cambio es inminente, a través del Programa Nacional del Presidente para la Participación Cívica y la Democracia Directa que reconoce la radio comunitaria. Más aún, son constantes los debates sobre la ley de radiodifusión –que el país aún no tiene–. Varias radios están registradas con las ONG y se podrían considerar comunitarias y existen otras radios comunitarias establecidas por diferentes donantes en algunos centros provinciales (*aimag*), que, además, muchas veces reciben financiación del gobierno provincial. La UNESCO apoya algunas de las radios locales que forman parte de la Cadena de Radio y Televisión de ese país.

En **Bután**, los medios comunitarios son una nueva idea que aún no existe en la práctica y para la cual no existe ningún marco regulatorio específico. La única excepción posible a esto es la radio a la que se le ha dado una licencia del Colegio Sherubtse, una especie de radio universitaria.²⁸⁹ Sin embargo, en 2006, hubo una liberación parcial de las radiofrecuencias a través de la Ley de Información, Comunicaciones y Medios de Bután (BICMA, por su sigla en inglés) y, actualmente, existen varias estaciones de radio privadas, aunque la televisión sigue siendo un monopolio estatal. Significativamente, para un país que recién comienza con la radiodifusión privada, una nueva ley de radiodifusión que, actualmente, está bajo consideración autoriza al ente regulador a «reservar algunas bandas de radiofrecuencias para servicios de comunicación radial social y comunitaria».²⁹⁰

Maldivas es otro país en el que todavía no existe la radiodifusión comunitaria. En el pasado no existían obstáculos formales para que existiera, pero tampoco se hizo ningún esfuerzo para facilitar el desarrollo del sector.²⁹¹ Sin embargo, recién en diciembre de 2012, el gobierno de Maldivas se reunió para acordar un plan de investigación acerca de cómo ese sector de la radiodifusión puede ser útil y cómo se puede desarrollar en forma sostenible en el país.²⁹²

289 Departamento de Información y Medios de Comunicación (DoIM), Ministerio de Información y Comunicación (MoIC), del Real Gobierno de Bután, en colaboración con IMS, UNESCO y UNDP, Evaluación para el Desarrollo Mediático 2010, página 31. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002147/214729E.pdf>

290 Véase la sección 219 del proyecto de ley de Información, Comunicaciones y Medios de Bután del 2012.

291 Véase Toby Mendel, *Assessment of Media Development in the Maldives Based on UNESCO's Media Development Indicators* [Evaluación del desarrollo de los medios en Maldivas con base en los Indicadores de desarrollo mediáticos de la UNESCO], página 7. (2009). UNESCO, París. Disponible en: http://portal.unesco.org/ci/fr/files/28892/12459422999media_assessment_maldives.pdf/media_assessment_maldives.pdf

292 Véase cómo la Comisión para la Radiodifusión de Maldivas inicia una investigación preliminar sobre la radiodifusión comunitaria, 3 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.broadcom.org.mv/home/f/page.php?menu=3&id=137>

Myanmar actualmente está atravesando un proceso de democratización que involucra una fuerte reforma de la ley de medios, entre otros, propuestas para introducir una nueva ley de prensa, ley de medios de comunicación públicos y ley de radiodifusión. Por el momento, existe muy poca actividad privada, que consiste, principalmente, en unas pocas estaciones operadas por empresas (de capital mixto) junto con la emisora estatal, Radio y Televisión de Myanmar (MRTV, por su sigla en inglés), una estación de televisión estatal y unas pocas radios a las que originalmente se les otorgó una licencia para brindar servicio a las comunidades de zonas rurales, pero que, debido a los desafíos que planteaba su sostenibilidad, ahora extendieron sus licencias para cubrir zonas urbanas.

Las nuevas propuestas para la ley de radiodifusión abrirían, significativamente, las radiofrecuencias y contempla la concesión de licencias para las emisoras privadas terrestres en los sectores de televisión y radio. Significativamente, estas propuestas contemplan, además, la concesión de licencias para las emisoras comunitarias, además de la reserva de una porción equitativa del espectro radioeléctrico para estas emisoras.²⁹³ Si bien las propuestas se mantienen en etapa de desarrollo, demuestran el grado de reconocimiento que posee la radiodifusión comunitaria, como tendencia dentro de las regulaciones para el sector de toda la radiodifusión.

En **Nigeria**, existen varias radios universitarias, pero ninguna radio comunitaria como tal.²⁹⁴ Sin embargo, la Ley de la Comisión Nacional de Radiodifusión²⁹⁵ en su sección 2, inciso 1, empodera a la Comisión Nacional de Radiodifusión (NBC, por su sigla en inglés) para que desarrolle instrumentos regulatorios. La 5ta. edición del Código de Radiodifusión de Nigeria de la NBC, que continúa siendo un proyecto de ley, reconoce tres sectores de la radiodifusión, es decir, pública, comercial y comunitaria (cláusula 2, punto 1). La 4ta. edición, adoptada en 2006, incluye, además, algunas disposiciones limitadas sobre la radiodifusión comunitaria.

El capítulo 9 del proyecto del Código define a la radio comunitaria como «un canal de servicio de radiodifusión público de base sin fines de lucro a través del cual los miembros de la comunidad pueden contribuir y alentar las responsabilidades cívicas y la integración», y define a la comunidad desde un punto de vista geográfico y como comunidad de intereses. En cuanto a la forma, el proyecto del Código se refiere a las organizaciones locales sin fines de lucro, instituciones educativas, asociaciones culturales, cooperativas y sociedades de empresas. En cada caso, se supone que la entidad «pertenece y está controlada por la comunidad a través del Consejo de Administración de algún fideicomiso o de una fundación», los miembros de la comunidad deben participar en la operación de la estación y se le debe dar importancia a los idiomas de la comunidad (según cláusula 9, incisos 1 al 3; cláusula 9, inciso 2, parte 1 y cláusula 9, inciso 3). Las normas más específicas se establecen para las emisoras de las universidades, como categoría de la radio comunitaria (sección 9, inciso 7).

En cuanto a las licencias, las condiciones para su concesión serán establecidas por la NBC (cláusula 9, inciso 6) No se les otorgará licencias de radio comunitarias a los partidos políticos, entidades religiosas, individuos y empresas con fines de lucro (cláusula 9, inciso 5). El proyecto del Código contiene un listado de los recursos comunitarios, donaciones y «anuncios publicitarios» que conforman la financiación de las emisoras comunitarias (cláusula 9, inciso 1, parte 1). No se definen los anuncios publicitarios.

En las **Islas Salomón**, según la Ley de Telecomunicaciones de 2009,²⁹⁶ la Comisión de Telecomunicaciones de las Islas Salomón (TCSI, por su sigla en inglés) tiene la potestad de regular la radiodifusión. Si bien la Ley no menciona explícitamente la radiodifusión comunitaria, los formularios en línea para solicitar las licencias de radiodifusión preparadas por la TCSI incluyen la opción de hacer click sobre la palabra «comunitaria» relacionada con la clase de cliente.

Un experimento importante con las radios comunitarias en las Islas Salomón es la Cadena *Isabel Learning*, una cadena de ocho estaciones con base en la provincia del mismo nombre, de las cuales siete estaciones operan solamente con energía solar. Las estaciones están gestionadas a través de un memorándum de entendimiento entre el gobierno provincial y las comisiones basadas en las poblaciones, que se hacen cada vez más responsables de la gestión y operación de las estaciones.

293 Véase las entrevistas del autor con varios de los empresarios locales, entre otros, con el personal del Ministerio de Información, durante las visitas a Myanmar desde el 19 al 24 de noviembre y del 20 al 27 de febrero de 2013.

294 Véase Innocent Paschal Ihechu y Onwuka Okereke "The Limits of Community Broadcasting in Nigeria: Connotations for South-North Conversations" [Límites de la radiodifusión comunitaria en Nigeria: connotación para las conversaciones entre Norte y Sur]. Edición número 6. (2012). Revista New Media and Mass Communication. Disponible en: <http://www.iiste.org/Journals/index.php/NMMC/article/view/3117/3158>

295 Véase la Ley N° 55 de 1999.

296 Véase la Ley N° 20 de 2009.

Hasta ahora, gran parte de la financiación proviene de los donantes internacionales y del gobierno provincial de Isabel, si bien se están tomando medidas tendientes a incrementar su sostenibilidad.²⁹⁷

IV.2. Emisoras comunitarias sin reglamentación

Esta parte del informe describe algunos países en donde existe un fuerte desarrollo de la radiodifusión comunitaria, aún cuando la reglamentación específica del sector es inexistente o muy escasa. Estos países son un ejemplo de la vitalidad de la radiodifusión comunitaria y de la necesidad imperiosa de reconocerla legalmente, a fin de darles voces a las comunidades. Del mismo modo, son un ejemplo de la importancia de poseer un marco regulatorio propicio para estas emisoras, para que puedan demostrar algunos de los potenciales desafíos que se enfrentan cuando el marco regulatorio es deficiente.

El mejor ejemplo de esta categoría es **Mali**, en donde el sector de la radio comunitaria es fuerte, con 120 estaciones de radio comunitarias que le pertenecen al principal representante de la organización, URTEL (*L. Union des Radios at Télévisions Libres du Mali*).²⁹⁸ Se ha descrito a Mali como «a la vanguardia» del movimiento para reconocer la radiodifusión comunitaria en África,²⁹⁹ y como un país que posee un «sector de radio comunitaria rural que florece, brindando servicio a la gran mayoría de las poblaciones rurales en su idioma local».³⁰⁰

Existe un régimen legal básico que regula el sector, a través de un Decreto de 2002.³⁰¹ En este se incluye una definición básica y las normas para las radios de asociaciones y las sin fines de lucro, que pueden ser privadas, con base en la comunidad, o religiosas, que deben transmitir, al menos, el 70 por ciento de su programación local, y que puede recaudar fondos de varias fuentes, entre otras, publicidad local. Es interesante que el Decreto sea bastante prescriptivo en relación con la estructura de la organización de estas estaciones de radio, que podrán incluir una asamblea general, que normalmente representa a la comunidad. Sin embargo, el éxito del sector se atribuye, en gran medida, a las prácticas de apoyo con respecto a la concesión de licencias, junto con un gran apoyo de la comunidad, más que por alguna formalidad legal.

En este sentido, existen dos factores importantes. El primero es un sistema de concesión de licencias que es simple, abierto y no es burocrático, si bien esto se hace directamente por medio del Ministerio de Comunicaciones, en su Departamento de Transmisiones de Radio y Televisión (ORTM, por su sigla en francés). Esto se combina con un sistema de muy bajo costo para asignar frecuencias a las nuevas estaciones de radio.

En segundo lugar, las radios comunitarias en Mali parecieran tener un gran apoyo de las comunidades en las que brindan servicio, en parte, porque transmiten en su idioma local, para que entiendan los miembros de la comunidad, además del idioma oficial que es el francés. Esto ha ayudado a apoyar la participación de la comunidad en estas estaciones, en cuanto al financiamiento y a los recursos humanos. Mientras que muchas estaciones se han beneficiado de algún apoyo externo ocasional, generalmente de los donantes de las ONG, la mayoría son autosuficientes en forma constante. Los medios de comunicación en Mali están exentos de impuestos, lo que es otro factor de apoyo oficial al sector.³⁰²

En **Mozambique**, existe un gran sector de la radiodifusión comunitaria, a pesar de que no existe legislación que la avale. En 2012, existían unas 80 estaciones, aproximadamente, que entraban en la categoría de una amplia definición de radio comunitaria,³⁰³ que transmitían en 18 idiomas nacionales,

297 Véase acerca de la Cadena Isabel Learning en: <http://communitymediasolomons.wordpress.com/isabellelearning-network/>

298 Véase la página web de ICT Regulation Toolkit, *Rural community radios in Mali*. [Radios comunitarias rurales en Mali]. Disponible en: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3153>

299 Véase Steve Buckley, Medios comunitarios; guía de buenas prácticas, página 2. (2011). UNESCO, París.

300 Véase la página web de ICT Regulation Toolkit, *Rural community radios in Mali*. [Radios comunitarias rurales en Mali].

301 Véase el *Décret n°02- 22 7 /P-RM DU 10 mai 2002 portant statut des services privés de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre et modulation de fréquence*.

302 Véase Heather Gilberts, *Mali: Case Study on Donor Support to Independent Media*, [Mali: Estudio de caso entre 1990 y 2010 sobre el apoyo de los donantes a los medios de comunicación independientes], página 12. Disponible en: http://www.mediapresource.org/wp-content/uploads/2011/04/Mali_web-1.pdf

303 Véase Infoasaid, *Mozambique: Media and Telecoms Landscape Guide*. [Mozambique: guía del panorama mediático y de las telecomunicaciones]. Disponible en: http://www.infoasaid.org/sites/infoasaid.org/files/mozambique_media_guide_-_final_050712_3.pdf

además del portugués (idioma oficial). Estas estaban divididas, esencialmente, en tres categorías: radios locales gubernamentales, radios de la iglesia y las más clásicas radios comunitarias pertenecientes a organizaciones locales. La primera, abarca las del Instituto para la Comunicación Social (ICS, por su sigla en inglés), un ente que está bajo las órdenes del Primer Ministro y que fue creado en 1977 para promocionar el desarrollo rural. Las otras dos categorías pertenecen, en gran parte, al Foro Nacional de Radios Comunitarias (FORCOM o *Fórum Nacional das Radios Comunitárias*), una ONG de Mozambique que se creó en 2004 como parte de un proyecto de la UNESCO para radios comunitarias.

No existe un reconocimiento legal formal para las radios comunitarias y, de hecho, no existe una ley de radiodifusión específica en Mozambique. Esto deja a las radios comunitarias desreguladas en gran medida. La Política y Estrategia para la Información de 1997 sí reconoce al sector de la radio comunitaria y, además, propone la adopción de una ley sobre radiodifusión que haga lo propio, si bien esto aún no ha ocurrido. En la práctica, la concesión de licencias está, en su mayoría, bajo el control del gobierno, a través del Departamento de Información Nacional (GABINFO o *Gabinete de Informação*), que depende del gabinete del Primer Ministro y que maneja la concesión de licencias y el Instituto Nacional de Comunicaciones (INCM o *Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique*) que depende del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y se encarga de la asignación del espectro radioeléctrico. El INCM ofrece exenciones impositivas ad hoc a las radios comunitarias y las ONG que gestionan a muchas de ellas también se benefician de esas exenciones.

Si bien estas entidades del gobierno han cooperado con el otorgamiento de las licencias, el sector aún sufre la falta de un reconocimiento legal adecuado. Otro problema es que los periodistas que trabajan en las radios comunitarias aún no poseen la categoría de periodistas según la definición de la Ley de Prensa de 1991.³⁰⁴

La situación en **Filipinas** es un poco diferente y allí, la radio comunitaria ha logrado desempeñar una función social significativa a pesar del marco legal esencialmente hostil y la gran competencia con las emisoras comerciales económicamente fuertes. La ley no reconoce a las emisoras comunitarias ni establece condiciones menos costosas para la concesión de licencias a ese sector. De hecho, el sector casi es ignorado por la ley, salvo por una referencia que se hace en el Memorando Circular N° 10-8-91, Referencia: Criterios para la concesión de licencias a las estaciones de radio comerciales, adoptado por el ente regulador, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (NTC-P, por su sigla en inglés). La cláusula 1, inciso 0, parte k) de este Memorando prioriza las licencias para las «organizaciones religiosas, las instituciones de caridad, así como también las organizaciones de acción civil, en particular, las que están involucradas en zonas remotas y en las provincias, siempre que la cadena de radio solo se limite a brindar servicio en sus respectivas áreas remotas, y desde y hacia sus áreas remotas de operación y las oficinas principales o regionales».

A pesar de estos desafíos, la Cadena de Radio Comunitaria Tambuli, establecida por los donantes en 1991, ha desempeñado una función importante, brindando servicios de medios comunitarios. Sin embargo, sus estaciones han disminuido, de unas 24 que brindaban servicio a las zonas rurales de Filipinas en su momento de mayor auge, a unas cinco estaciones en 2012 debido a problemas financieros y falta de apoyo económico de parte de los donantes.³⁰⁵ Tal vez, la mejor lección que enseña esto es que, si bien los aportes de los donantes pueden ser cruciales para que la estación de radio comunitaria funcione en un ámbito difícil, la sostenibilidad siempre es un desafío que enfrentar.

Nepal es otro país que ha tenido un crecimiento relativamente exitoso del sector de radio comunitaria sin poseer un marco regulatorio específico. Nepal fue sede de la primera radio comunitaria con licencia en la región de Asia Meridional, la Radio Sagarmatha, que comenzó a transmitir en 1997. Fue también uno de los países pequeños en donde la radio comunitaria fue el primer tipo de medio de transmisión permitido junto con el anterior monopolio público de radiodifusión. La primera licencia de Radio Sagarmatha poseía una serie de condiciones estrictas con respecto a sus operaciones, entre las que se encontraba la prohibición de transmitir las noticias y los temas de actualidad, que no podía transmitir publicidad y que debía poseer un representante del gobierno en su directorio.³⁰⁶

304 Véase UNESCO, *Assessment of Media Development in Mozambique Based on UNESCO's Media Development Indicators* [Evaluación del desarrollo mediático en Mozambique según los Indicadores de desarrollo mediáticos de la UNESCO], páginas 32 y 47. (2011). UNESCO, París.

305 Véase Infoasaid, *Philippines: Media and telecoms landscape guide* «Filipinas: guía para el panorama de los medios y las telecomunicaciones», página 30. Agosto de 2012. Disponible en: <http://www.cdacnetwork.org/tools-and-resources/i/20140613150126-bbhij>

306 Véase Sudhamshu Dahal y Toby Mendel. Arul Aram, "Crafting a community radio 'friendly' broadcast policy in Nepal". [Construir una política "amigable" de radiodifusión comunitaria en Nepal]. Disponible en: obs.obercom.pt/index.php/obs/article/download/506/459

Ha habido muchos cambios durante los 16 años que pasaron desde que Radio Sagarmatha transmitió al aire por primera vez. Por ejemplo, a mediados de 2011 el país se jactaba de poseer unas 400 estaciones de radio independientes, a saber, unas 150 estaciones privadas y unas 250 comunitarias.³⁰⁷ Pero el marco regulatorio continúa siendo el mismo de antes: formalmente consiste en la Ley Nacional de Radiodifusión de 1993 y las Reglamentaciones Nacionales sobre Radiodifusión de 1995. Ninguna de estas normas establece el reconocimiento explícito de la radio comunitaria, lo que hace que el proceso para conceder la licencia y las normas para este sector sean las mismas que para la radio comercial.

La falta de una definición clara sobre la radio comunitaria llevó a una situación en la que la distinción entre estaciones comunitarias y comerciales se basa, en gran medida, en la autoselección mientras que el marco regulatorio se basa en criterios establecidos previamente. Según el informe preparado en 2007 con el auspicio de la UNESCO, a raíz del décimo aniversario del establecimiento de la primera radio comunitaria en Nepal:

A pesar de la gran cantidad de estaciones que usan el apelativo de «radio comunitaria», muchas de estas estaciones tendrían una calificación muy baja o ninguna calificación si se aplicaran criterios bien planeados a sus operaciones –incluyendo esos principios adoptados por los grupos que poseen las radios comunitarias de Nepal–. Esta inconsistencia está exacerbada por la ausencia de definiciones, estándares y criterios, así como también por la ausencia de los medios para llevarlos a cabo

Y:

(...) Pocas radios en Nepal, realmente, le *pertenecen a la comunidad*. Son sin fines de lucro (que es el criterio actual para que una radio sea considerada «comunitaria» en Nepal).³⁰⁸

La falta de un marco regulatorio específico también significa que las radios comunitarias soportan las mismas cargas que las estaciones con fines de lucro en cuanto al pago de impuestos y regalías.



307 Véase el Centro para el apoyo de la radio comunitaria (CRSC)/ Foro de periodistas del medioambiente de Nepal (NEFEJ), MHz comunitario: Evaluar el desempeño de la radio comunitaria en Nepal, página 23. (2011). Disponible en: <http://un.org.np/reports/community-radio-performance>

308 Véase Ian Pringle y Bikram Subba, *Ten Years On: The State of Community Radio in Nepal* [Diez años después: el estado de la radio comunitaria en Nepal], páginas 15 y 27. (2007) UNESCO, París. Disponible en: http://portal.unesco.org/geography/es/files/7991/11966615215State_of_Community_Radio_in_Nepal_abridged.pdf/State%2Bof%2BCommunity%2BRadio%2Bin%2BNepal_abridged.pdf



© Photo: Jessica White

PARTE V: RECOMENDACIONES

Esta sección contiene recomendaciones concretas con respecto a la regulación de la radiodifusión comunitaria con un enfoque específico en las radios, que están más desarrolladas que otras formas de medios comunitarios en la mayoría de los países. Las recomendaciones están basadas en estándares internacionales, así como también mejores prácticas comparativas entre los Estados que fueron objeto de estudio en este informe. Comienzan enunciando que, según lo establecido por los estándares internacionales y las prácticas de cada Estado, los medios comunitarios contribuyen en gran medida a la diversidad mediática, al desarrollo y a la democracia y que, por lo tanto, los Estados están bajo una obligación positiva de crear el ambiente propicio para que estos medios existan y crezcan.

Estas recomendaciones están agrupadas según los mismos criterios que la parte comparativa principal de este informe, a saber: reconocimiento, definición y forma; acceso y concesión de licencias; financiación y sostenibilidad. Tienen como objetivo guiar a los Estados y a todas las partes interesadas –medios comunitarios, periodistas, sociedad civil, legisladores, licenciados y abogados– a través del establecimiento o de la revisión de los marcos regulatorios de la radiodifusión comunitaria.

Reconocimiento, definición y forma

- La radiodifusión comunitaria debe ser reconocida como una forma completamente distinta de radiodifusión (es decir, que esté separada y sea diferente de la radiodifusión comercial y la de servicio público).
- Toda condición en las normas o requisitos exigidos a la radiodifusión comunitaria no debe ser realizadas de forma incierta ni pretenciosa ni generalizada, dado que, de esa manera, no servirían a los fines regulatorios.
- Ni las entidades gubernamentales ni las políticas deben ser elegibles para recibir las licencias para operar los medios comunitarios.
- Las licencias para la radiodifusión comunitaria solo pueden ser otorgadas a las entidades sin fines de lucro y no se debe permitir la obtención de ninguna clase de ganancias (si bien se debe permitir la reinversión de los «ingresos obtenidos»).
- No se impondrán requisitos específicos con respecto a la forma de la radiodifusoras comunitarias, incluso, el requisito de que el operador de la estación comunitaria sea una entidad legalmente constituida, siempre que sirva para promocionar el desarrollo del sector y no signifique un obstáculo para las estaciones que deseen operar como emisoras comunitarias.
- Las emisoras comunitarias deberán brindar servicio a y estar vinculadas con una comunidad identificable, que puede ser comunidad de intereses, comunidad geográfica o ambas.
- Los requisitos específicos con respecto a los vínculos con la comunidad pueden estar relacionados con cuestiones tales como la propiedad, la financiación, la programación, la gestión y las operaciones. Esos requisitos deben ser concretos y realistas y deben regir cuestiones tales como la estructura (por ejemplo, el requisito de que el directorio de la emisora posea miembros de la comunidad), programación (por ejemplo, el requisito de una cuota mínima de programación producida por la comunidad) y otras cuestiones (por ejemplo, el requisito de que los miembros de la comunidad presten servicio como voluntarios en las estaciones de radio).
- Los requisitos específicos con respecto a la naturaleza de la programación de las emisoras comunitarias se pueden imponer en la medida que estos sean relevantes, por ejemplo, porque promocionan el objetivo de cumplir con las necesidades de brindar información y voz a la comunidad y no son inciertas, genéricas ni onerosas.

Acceso y concesión de licencias

- Las emisoras comunitarias podrán hacer uso de todos los sistemas disponibles para difundir su contenido, sujeto solo a los regímenes regulatorios legítimos para la concesión de licencias del espectro radioeléctrico.

- Deberá existir una asignación equitativa de esa parte del espectro radioeléctrico que se utiliza para la radiodifusión –en el ámbito analógico y digital– destinada al uso de la transmisión comunitaria, ya sea que esto sea en forma explícita (es decir, en la leyes y el derecho) o implícito (es decir, puesto en práctica a través del sistema de licencias). Se deben imponer a los distribuidores las normas *must carry* (deben transmitir), cuando esto sea necesario para asegurar un acceso equitativo.
- Para facilitar el acceso a las licencias para las emisoras comunitarias, se establecerán procesos especiales para la concesión de licencias que sean justos, simples y adecuados al sector de la radiodifusión comunitaria. Los procesos que se inician por solicitud (es decir, ad hoc), a diferencia de los que son por concursos, se deben tener en cuenta, especialmente, en las zonas en donde la presión por el uso del espectro es relativamente baja.
- Se debe tener en cuenta enfoques adicionales para otorgar licencias que faciliten la capacidad de la radiodifusión comunitaria para operar, entre otros, el sistema de acceso abierto (por ejemplo, la concesión automática de licencias cuando se haya cumplido con los criterios básicos en las zonas en las que existe muy poca demanda del espectro o las emisoras son de baja potencia), concesión de licencias en desarrollo o provisionales, arreglos para compartir el espectro y requisitos mínimos con respecto a la programación (para evitar que el espectro sea ocupado por estaciones de extremadamente muy baja potencia o para facilitar el ingreso al sector).
- No se les debe imponer a las emisoras comunitarias límites generales con respecto a la potencia, alcance y altura de la antena. En cambio, las condiciones técnicas al respecto se deben desarrollar y aplicar durante el proceso de concesión de licencias, teniendo en cuenta el tamaño de la comunidad y la forma en que la comunidad está definida en el contexto de la radiodifusión, la presión que existe sobre el uso de las frecuencias y otras consideraciones relevantes.

Financiación y sostenibilidad

- Las tarifas que las emisoras comunitarias deben pagar para obtener el acceso a las licencias y los sistemas de distribución no deben ser excesivas, a fin de que no posean un efecto paralizante. Para evitarlo, se debe tener en cuenta la dispensa de tarifas o, al menos, una reducción de su precio para solicitar las licencias, así como para las tarifas por el uso del espectro o la tarifa anual de transmisión.
- No se les debe imponer tarifas especiales a las emisoras comunitarias.
- Las emisoras comunitarias deben acceder a las fuentes de ingreso comerciales, tales como publicidad y auspiciantes, sobre una base no discriminatoria, si bien es legítimo exigirle a estas emisoras que utilicen todos los fondos que recaudan a beneficio de la estación (es decir, que respeten las normas de que no deben lucrar).
- Se debe tener en cuenta el establecimiento de sistemas que puedan facilitar el acceso por parte de los medios comunitarios a la publicidad, especialmente la publicidad de los entes públicos, sin que ese sistema de publicidad se vuelva un mecanismo de subsidio.
- Toda restricción a las disposiciones para la financiación de las emisoras comunitarias por parte de los donantes, solo se aplicarán cuando sean estrictamente necesarias para proteger la independencia de estas emisoras.
- Se debe contemplar algún sistema para brindar subsidio público a las emisoras comunitarias siempre que esté protegido contra la interferencia política o de cualquier tipo

CONCLUSIÓN

El origen de los medios comunitarios, y en particular de la radio comunitaria, se remonta a la década de 1940 y estas emisoras han estado operando en muchos países durante mucho tiempo. Sin embargo, solo en estos últimos tiempos, no más de 15 o 20 años, han comenzado a surgir sistemas regulatorias más sofisticados para la radiodifusión comunitaria. Los primeros intentos de regularla se han desarrollado principalmente en Europa, es decir, Francia, Dinamarca y Países Bajos. Al mismo tiempo, en estos países, en parte precisamente porque fueron una especie de pioneros, el régimen regulatorio se fue implementando con los años y, como consecuencia, aún permanece incompleto o fragmentado por naturaleza. Los marcos regulatorios más amplios se encuentran en países que han introducido su legislación más recientemente, tales como Bangladesh, Bolivia, India Sudáfrica y Uruguay.

Sin importar cuándo se haya establecidos, los enfoques que se trataron en este informe demuestran que existe más variedad que convergencia. En algunos aspectos, tales como la financiación o la potencia de transmisión, los distintos países han tenido enfoques diametralmente opuestos, mientras que en otros temas, tales como la definición, se encuentra una gran variedad de enfoques. En algunos casos, esta diversidad refleja, simplemente, las distintas formas en que se ha desarrollado la radiodifusión comunitaria, así como existen diferentes prioridades y necesidades locales. En otros casos, los enfoques reflejan conceptos de base muy diferentes relacionados al desempeño de la radiodifusión comunitaria en la sociedad.

No todos los países que se han estudiado en este informe representan necesariamente las mejores prácticas regulatorias y en algunos está restringido incluso el ámbito de la radiodifusión comercial. Pero, de hecho, son un ejemplo de la gran importancia de la radiodifusión comunitaria, que ha sido reconocida o que está por ser reconocida en todos estos países. También demuestran la clara tendencia internacional del incremento significativo del reconocimiento de la radiodifusión comunitaria, con base en la demanda local, así como también la importante contribución que este sector puede hacer a la libertad de expresión y a la diversidad de voces en el aire.

Unos pocos mecanismos regulatorios claves son particularmente importantes si se espera que la radiodifusión comunitaria crezca en todos los países. Si bien hay variedad de definiciones, según las circunstancias locales –ya que existen una gran diferencia en las necesidades de un país pobre con baja densidad de población y uno rico altamente urbanizado– es esencial que esa definición distinga claramente entre radiodifusión pública (estatal) y comercial, por un lado, y la radiodifusión comunitaria, por el otro. Si esto no se hace, existe el riesgo de que estos otros dos sectores efectivamente se apropien de los espacios reservados para las emisoras comunitarias. Una característica particular de las emisoras comunitarias debe ser el requisito de que exista alguna clase de vínculo con la comunidad.

El espectro radioeléctrico es un recurso público escaso y, mientras que todas las emisoras compiten en cierta forma (es decir, por audiencia, publicidad y empleados), se necesita una zona protegida del espectro para las emisoras comunitarias, a fin de que compitan entre ellas para obtener las licencias. Así, se requiere de un espectro protegido y otros recursos de difusión para las emisoras comunitarias, y establecer un proceso de concesión de licencias simple y especial para estas estaciones. El proceso de licencias también debe tener en cuenta la necesidad de estas emisoras de alcanzar a sus comunidades eficazmente.

En muchos países, las emisoras comunitarias enfrentan serios problemas de sostenibilidad. Se pueden mantener controlando sus gastos a través de dispensar o reducir significativamente el valor de las tarifas por licencias y uso del espectro. Además, deben tener acceso a los ingresos de los canales comerciales, que son una importante fuente de financiación suplementaria para estas estaciones. La sostenibilidad, en muchos contextos, depende, en última instancia, de la disposición de la financiación pública para estas emisoras, ya sea que provenga del mismo país o del extranjero.

Los estándares internacionales establecen que los Estados reconozcan los tres sectores de la radiodifusión: de servicio público, comercial y comunitario. En muchos países, el reconocimiento legal de este tercer tipo ha quedado rezagado. Ahora existe una clara tendencia internacional que está cambiando esto, en la que muchos países ya han establecido o quieren establecer marcos regulatorios amplios para la radiodifusión comunitaria. Si estos marcos van a alentar, más que inhibir, a este sector clave de la radiodifusión, debe respetar un mínimo de estándares y, además, estar cuidadosamente diseñados para reflejar las circunstancias y necesidades locales. Al definir esos estándares y presentar una variedad de enfoques locales con respecto a la regulación del sector de la radiodifusión comunitaria, se espera que este informe ayude a quienes busquen estas reformas.

APÉNDICE: NOTA SOBRE LA METODOLOGÍA

La metodología principal que se utiliza en este informe es la investigación de escritorio y biblioteca. De esta forma se aprovecha la creciente disponibilidad de material legal en línea y una cantidad de estudios de marcos regulatorios que brindan la referencia para esos materiales legales, entre otros, el de la serie Esquematizar los medios de comunicación digitales de la Fundación para una Sociedad Abierta.

En varias oportunidades, la investigación de escritorio fue intercambiada por entrevistas con especialistas locales o por el envío de cuestionarios específicos a estos especialistas. Cuando fue posible, las secciones de los países fueron obtenidas de los informes locales y enviados a especialistas locales para que revisen la exactitud y la integridad de los documentos.

Si bien este informe contiene muchas referencias y se basa en un cuerpo considerable de documentos, también es importante destacar que los investigadores han enfrentado desafíos para obtener material de apoyo relativo a ciertos países. En algunos casos, el desafío fue el idioma, dado que en muchos países ese material de referencia solo se encontraba en su idioma original. Otro desafío fue el hecho de que, a pesar del creciente reconocimiento de la importancia de los medios comunitarios, especialmente la radio comunitaria, y de su impresionante crecimiento como una realidad de base, el estado de la investigación y publicación con respecto a los medios comunitarios, especialmente relacionados con los marcos regulatorios, continúa estando subdesarrollado.



BASE DE DATOS

ÁFRICA

Benín

La Alta Autoridad de los Medios y la Comunicación
<http://www.haacbenin.org>

Botsuana

Autoridad de Regulación de Comunicación de Botsuana
<http://www.bta.org.bw/>

Burkina Faso

Consejo Superior de la Comunicación
<http://www.csc.bf>

Camerún

Consejo Nacional de Comunicación
<http://cnc.gov.cm>

Etiopía

Agencia de Radiodifusión Etíope
<http://www.eba.gov.et/web/webenglish.htm>

República Centroafricana

Alto consejo de la Comunicación
<http://hcccentrafrique.wordpress.com>

República del Congo

Consejo Superior de la Libertad de Comunicación
<http://tinyurl.com/mg52ug9>

Costa de Marfil

Alta Autoridad de Comunicación Audiovisual
<http://www.haca.ci/>

Ghana

Comisión Nacional de Medios
<http://www.nca.org.gh/>

Guinea

Consejo Nacional de Comunicación
<http://cncguinee.org>

Kenia

Comisión de Comunicaciones de Kenia
<http://www.cck.go.ke/>

Mali

Consejo Superior de Comunicación
http://www.refram.org/membres/Mali_CSC

Mozambique

Consejo Superior de Comunicación Social
<http://www.cscs.gov.mz/>

Nigeria

Comisión de Comunicaciones de Nigeria
<http://www.ncc.gov.ng/>

Ruanda

Autoridad Reguladora de Servicios Públicos de Ruanda
<http://www.rura.rw/index.php?id=2>

Sudáfrica

Autoridad independiente de Comunicaciones de Sudáfrica
<http://www.icasa.org.za>

Senegal

Consejo Nacional de Regulación Audiovisual
<http://www.cnra.sn/do/>

Sierra Leona

Comisión Independiente de Medios
<http://www.imc-sl.org>

Uganda

Comisión de Comunicaciones de Uganda
<http://www.ucc.co.ug/>
ASIA PACÍFICO

Afganistán

Autoridad de Reguladora de Telecomunicaciones Afgana
<http://atra.gov.af/en>

Bangladés

Comisión Reguladora de
Telecomunicaciones de Bangladés
<http://www.btrc.gov.bd/>

Bután

InfoComm, Autoridad de los Medios de
comunicación
<http://www.bicma.gov.bt/>

India

Autoridad Regulatoria de las
Telecomunicaciones en India (TRAI)
<http://www.trai.gov.in/>

Indonesia

Comisión de Radiodifusión de Indonesia
<http://www.kpi.go.id/>

Kazajistán

Ministerio de Comunicación y Transporte
[http://en.government.kz/structure/
government/mintrans](http://en.government.kz/structure/government/mintrans)

Malasia

Comisión comunicaciones y multimedia
<http://www.skmm.gov.my>

Mongolia

Comisión Reguladora de Comunicaciones
<http://crc.gov.mn>

Nepal

Autoridad de Telecomunicaciones de Nepal
<http://www.nta.gov.np/en/>

Pakistán

Autoridad Reguladora de Medios
Electrónicos de Pakistán
<http://www.pemra.gov.pk/pemra/>

Filipinas

Comisión Nacional de Telecomunicaciones
<http://www.ntc.gov.ph/>

Singapur

Autoridad de Desarrollo de los Medios
<http://www.mda.gov.sg>

Islas Salomón

Comisión de Telecomunicaciones de Islas
Salomón
<http://www.tcsi.org.sb/>

Corea del Sur

Comisión de Comunicaciones de Corea
<http://eng.kcc.go.kr/user/ehpMain.do>

Tailandia

Comisión Nacional de Telecomunicación y
Radiodifusión
<http://www.nbtc.go.th/wps/portal/NTC/en>

Vietnam

Autoridad de Telecomunicaciones de
Vietnam
<http://www.vnta.gov.vn>

ESTADOS ÁRABES

Marruecos

Alta Autoridad de Comunicación Audiovisual
<http://www.haca.ma>

Túnez

Alta Autoridad de Comunicación Audiovisual
N/A

EUROPA Y ÁMERICA DEL NORTE

Bélgica

Consejo Superior Audiovisual de la
Comunidad Francesa
<http://www.csa.be>

Croacia

Agencia de Comunicaciones Postales y
Electrónicas de Croacia
<http://www.hakom.hr>

Islandia

Administración Postal y de
Telecomunicaciones
<http://www.pfs.is>

Finlandia

Autoridad Reguladora de Comunicaciones
de Finlandia
<https://www.viestintavirasto>.

Francia

Consejo Superior Audiovisual
<http://www.csa.fr>

Alemania

Conferencia de Directores de las
Autoridades de los Medios de Comunicación
Regional
<http://www.die-medienanstalten.de>

Grecia

Consejo Nacional para Radio y Televisión

Hungría

Autoridad Nacional de Medios, Información
y Comunicaciones
<http://english.nmhh.hu>

Italia

Autoridad para la Regulación de la
Comunicación

Luxemburgo

Consejo Nacional del Programa
<http://www.cnpl.lu>

Países Bajos

Comisión de Medios de Comunicación
<http://www.cvdem.nl/english/>

Noruega

Autoridad de los Medios de Comunicación
de Noruega
<http://www.medietilsynet.no/>

Polonia

Consejo Nacional de Radiodifusión
<http://www.krrit.gov.p>

España

Comisión del Mercado de las
Telecomunicaciones
<http://www.cmt.es>

Suiza

Oficina Federal de Comunicación
<http://www.ofcom.admin.ch>

Turquía

Autoridad de Información y Tecnologías de
la Comunicación
<http://www.btk.gov.tr>

Ucrania

Comisión Nacional de Regulación de las
Comunicaciones
<http://www.nkrz.gov.ua/uk>

Reino Unido

Oficina para las Comunicaciones
<http://www.ofcom.org.uk/>

Canadá

Comisión Canadiense de Radiotelevisión y Telecomunicaciones
<http://www.crtc.gc.ca/>

Estados Unidos de América

Comisión Federal de Comunicaciones
<http://www.fcc.gov/>

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Argentina

Comisión Nacional de Comunicaciones
<http://www.cnc.gov.ar>

Bolivia

Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes
<http://att.gob.bo>

Brasil

Agencia Nacional de Telecomunicaciones

Colombia

Comisión de Regulación de Comunicaciones
<http://www.crcom.gov.co>

Costa Rica

Superintendencia de Telecomunicaciones
<http://sutel.go.cr/>

Ecuador

Secretaría Nacional de Telecomunicaciones
<http://www.regulaciontelecomunicaciones.gob.ec/contacto/>

El Salvador

Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
<http://www.siget.gob.sv/>

Guatemala

Superintendencia de Telecomunicaciones
<http://www.conatel.gob.hn/>

Honduras

Comisión Nacional de Telecomunicaciones
<http://www.conatel.gob.hn/>

México

Instituto Federal de Telecomunicaciones

Nicaragua

Instituto Nicaragüense de las Telecomunicaciones y Correos
<http://www.telcor.gob.ni/Default.asp>

Panamá

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
<http://www.asep.gob.pa/default.asp>

Perú

Ministerio de Transportes y Comunicaciones
<http://www.mtc.gob.pe/portal/inicio.html>

Uruguay

Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones
<http://www.ursec.gub.uy>

Antigua and Barbuda

Casa de Telecomunicaciones
<http://www.telecom.gov.ag/>

Barbados

Autoridad de Radiodifusión de Barbados

Jamaica

Comisión de Radiodifusión de Jamaica
<http://www.broadcastingcommission.org/>

Trinidad y Tobago

Autoridad de Telecomunicaciones
<https://tatt.org.tt/>

