

# La importancia de la radiodifusión comunitaria en el ejercicio de la libertad de expresión

Aleida Calleja\*

En nuestro país suele abordarse la libertad de expresión como un derecho a ejercerse por los periodistas y los medios de comunicación, e incluso muchos suelen llamarle libertad de prensa. Sin embargo, la libertad de expresión es un derecho humano universal que tiene cualquier ciudadano, es una verdad de perogrullo, pero que a la hora de las discusiones políticas en materia de medios de comunicación, especialmente en los electrónicos, no se reconoce así.

**E**n el contexto histórico del continente americano, la radiodifusión, las telecomunicaciones y sus servicios agregados se han basado en políticas y modelos desde una perspectiva prioritariamente comercial y/o técnica. De ahí que la mayor parte de los dueños de los medios privados de comunicación defiendan a este sector como un derecho para ejercer lícita y libremente sus actividades, y hayan pugnado y ganado terreno para que dicho sector se guíe por el libre mercado y la desregulación estatal, aduciendo la defensa de la libertad de expresión y confundiéndola con la libertad de empresa.

\*Vicepresidenta de AMARC Internacional, organización que atiende a tres mil radios comunitarias en 110 países de los cinco continentes.

Sin embargo, en realidad la radiodifusión es tan sólo un soporte tecnológico para ejercer algunos derechos humanos universales como lo son la libertad de expresión y el derecho a la información, así como el periódico lo es en papel para la libre expresión de opiniones e ideas; y lo mismo sucede con las frecuencias del espectro radioeléctrico, que son tan sólo un “medio” para tal efecto. Por ello al momento de establecer normas y políticas en la materia, lo central es garantizar tales derechos, independientemente del medio o soporte tecnológico por los cuales se materialicen. En este sentido, los medios de comunicación electrónicos son plataformas tecnológicas que por su naturaleza tienen una gran capacidad de llegar a millones

de personas a un mismo tiempo, convirtiéndose en un espacio privilegiado para que la población acceda de manera sustancial a la información de interés público, se forme una opinión y tome decisiones en su vida cotidiana o en asuntos claves de la vida social, económica y política; eso es lo que les da una gran capacidad para poder influir en las percepciones de la gente y en la agenda pública de discusión. Esta capacidad de incidencia hace que el estudio y entendimiento de las democracias actuales en el mundo, tengan como uno de sus indicadores la revisión y el análisis de los modelos bajo los que desempeñan su quehacer. Hoy por hoy no es posible entender a nuestras sociedades y democracias sin los medios de comunicación.

En síntesis son los medios de comunicación la vía por la cual se materializa el ejercicio de la libertad de expresión, en donde la gente puede emitir sus ideas y opiniones, y al mismo tiempo también se materializa el derecho a la información de la gente al poder acceder a esas ideas, información y opiniones. Por ello cuando hablamos de la radiodifusión comunitaria nos estamos refiriendo a la posibilidad que tienen comunidades específicas para ejercer esos derechos a través de la radio y la televisión, en donde abordan la información y los temas que les interesan y que forman parte de la dinámica de su tejido social, de la agenda social de cambio, en donde diferentes integrantes de la comunidad pueden participar en el debate público.

La radiodifusión comunitaria tiene 60 años de existencia en el mundo y sus inicios se marcan en América Latina, en Sutatenza, Colombia, con la utilización de la radio como un medio para alfabetizar en un medio rural. A partir de entonces ha corrido mucha historia, se le ha nombrado de muchas formas y su definición ha ido cambiando de acuerdo con los contextos históricos y sociales que se viven, siempre vinculada a los movimientos sociales que reivindican sociedades más justas y democráticas, en temas como los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de las mujeres y la infancia, un desarrollo sostenible, protección del medio ambiente, mejor distribución de la riqueza, transparencia y rendición de cuentas de las autoridades, entre otros temas. Todo ello basado en la posibilidad de ejercer la libertad de expresión, opiniones e ideas a través de la radiodifusión.

Este movimiento por la defensa del derecho a fundar medios de comunicación electrónicos propios como parte de la democratización de nuestras sociedades, se ha articulado de diferentes formas y la mayor parte de ellas se congregan en la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), que a su vez tiene capítulos regionales y nacionales, y que presentó en el 2008 ante el pleno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIHD), los Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria, a fin de que puedan ser establecidos como estándares internacionales y que los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) los adopten como parte de sus obligaciones en materia de derechos humanos y libertad de expresión.

En dichos principios se establecen, como definición y características de los medios comunitarios, como actores

privados que tienen una finalidad social y que se caracterizan por ser gestionados 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 y que no son propiedad ni controlados por partidos políticos o empresas comerciales.

Entre sus objetivos y fines están que 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 las comunidades territoriales, etnolingüísticas, así como ver por los intereses de éstas. Es decir, sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras, también están 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, el diálogo y la participación de la diversidad de movimientos sociales, de razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo, en sus emisoras.

Por la importancia que reviste este tipo de radiodifusión, es que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en su informe del 2002, dedicó un capítulo a la libertad de expresión y pobreza, en el que abordó la necesidad de que los Estados reconozcan y den condiciones a los medios comunitarios:

...la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de estas comunidades... Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente

preocupante resultan las prácticas que, aun en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos<sup>1</sup>.

Incluso El Banco Mundial ha señalado que las radios comunitarias pueden ser un vehículo para el desarrollo participativo, por lo que pueden contribuir a eliminar uno de los puntos claves de la pobreza: el aislamiento<sup>2</sup>. De esta forma, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de una radiodifusora comunitaria facilita el alcance de otros derechos humanos y fundamentales. Siguiendo el estudio realizado por el Instituto del Banco Mundial en el libro *Radiodifusión, voces y responsabilidad*, la radiodifusión puede jugar un papel muy importante en el desarrollo de los países, además es considerada la mejor herramienta para llegar a los pobres y analfabetas<sup>3</sup>.

Las radios comunitarias construyen y son gestoras de ciudadanía<sup>4</sup>, de un ciudadano participativo e integrado plenamente a su comunidad, comprometido con el desarrollo de su entorno y en ejercicio de sus derechos fundamentales. Además, entre sus objetivos deben estar el fomentar comunicaciones a escala local, dar la palabra a quien no la tiene, promover un debate abierto, es decir, hacer lo otro que los demás omiten hacer:

Las radios comunitarias son otra cosa, porque dar palabra, voz y espacio a los ciudadanos desde la base es otra cosa. Se trata de ampliar los sentidos de la democracia. Y cuando las personas se empoderan con la palabra van recuperando el sentido de las cosas<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Informe de la Relatoría Libertad de Expresión 2002, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Capítulo E: "El ejercicio de la libertad de expresión por medios de comunicación comunitarios".

<sup>2</sup> Instituto del Banco Mundial, *Civic voice: Empowering the poor through community radio*. (En línea) Disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/INTCEERD/Resources/RADIObrief.pdf>> (citado en 2/11/2008).

<sup>3</sup> Noticias del Banco Mundial, *Libro ofrece herramientas para promover radiodifusión independiente en países en desarrollo*. (En línea) Disponible en: <<http://go.worldbank.org/ZOV274MKG0>> (citado en 15/12/2008), 2 de mayo de 2008.

<sup>4</sup> Mora Vizcaya, Camilo Ernesto, "La radio comunitaria en la región fronteriza de la cordillera andina colombiana: identidad e integración" en Martínez Becerra, Carlos, *Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 343.

<sup>5</sup> Quevedo Méndez, Vicky, *Una agenda política de la sociedad civil. Foro Ciudadano II*. Chile: Lom, 2003, p. 77.

A pesar de que la radiodifusión comunitaria resulta hasta el momento el mejor canal para el responsable ejercicio de la libertad de expresión por parte de las comunidades más necesitadas, las cuales los medios comerciales generalmente no atienden, en México las autoridades se resisten a reconocerla y han establecido marcos represivos con cierres de emisoras de manera violenta, y últimamente a partir del 2008 a través de vías penales para encarcelar a sus integrantes, ya que en lugar de aplicar la ley especial de radio y televisión, que tiene prevista una sanción administrativa para quien use el espectro radioeléctrico sin concesión o permiso, ahora aplican el artículo 150 de la Ley General de Bienes Nacionales, que determina de dos a 12 años de prisión y hasta 100 mil veces del salario mínimo como multa por utilizar un bien nacional sin la concesión o permiso respectivo. Actualmente esos procesos penales los tenemos en la emisora Tierra y Libertad de Monterrey, Nuevo León, y en la radio indígena Uekekua de Ocumicho, Michoacán; ambas habían solicitado su permiso ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desde el 2002, sin haber obtenido una respuesta satisfactoria por parte de las autoridades.

Esta situación se enmarca en un problema de fondo respecto al modelo mediático de nuestro país: la situación de la libertad de expresión y nuestra endeble democracia.

Históricamente en México sólo se reconocen dos tipos de radiodifusión: el comercial, con fines de lucro y que se ejerce a través de la figura de la concesión; y el educativo y cultural, sin fines de lucro y ejercido a través de la figura del permiso reconocido sólo para medios de propiedad estatal. El desequilibrio entre ambos modelos es impactante, pues la mayor parte de las frecuencias son de orden comercial lucrativo y su propiedad se encuentra en muy pocas manos. La concentración mediática en nuestro país no solamente viola estándares internacionales en materia de libertad de expresión, sino que además va conformando grupos de poder que sobrepasan a las instituciones del Estado, constituyéndose en poderes fácticos.

Diversos autores han estudiado este fenómeno de la preponderancia de los medios por sobre las instituciones y el poder político, en lo que Ferrajoli ha denominado como los poderes salvajes y, otro más, la llamada mediocracia:

La concentración de la propiedad de los medios de información no sólo equivale a un poder privado –el

poder del propietario— capaz de limitar la libertad de expresión (el derecho a la información en su primer significado). También es un poder político más penetrante e insidioso, que se utiliza para promover intereses mediante la desinformación y la propaganda. Por otro lado, la televisión, antes que los periódicos que llegan a los lectores, es cada vez más un lugar público, caracterizado por su capacidad de intromisión y de invasión en la esfera privada...<sup>6</sup>

Ya en 1993 el Consejo de Europa previno contra el riesgo de que los medios llegaran a representar a la opinión pública o a reemplazar a las autoridades institucionales educativas y culturales:

Esto llevaría a convertir a los medios y el periodismo en poderes y contrapoderes sin que estuvieran dotados de la representación ciudadana o sometidos a los mismos controles democráticos que las autoridades públicas, y sin que poseyeran el conocimiento especializado de las correspondientes instituciones culturales o educativas<sup>7</sup>.

Son precisamente los concesionarios de la radio y la televisión en México quienes, establecidos como un poder fáctico, presionan para que el gobierno cierre masivamente emisoras y así evitar el reconocimiento de la radiodifusión comunitaria. Esto tiene serias consecuencias en nuestra democracia porque con ello se impide la pluralidad de voces y se violenta el respeto y las garantías del ejercicio de la libertad de expresión por parte de las comunidades vulnerables, aun y cuando, en el caso de las comunidades indígenas, el artículo 2º constitucional reconoce su derecho a instalar, administrar y operar sus propios medios de comunicación, pero que en la práctica es letra muerta. Esta situación no sólo viola los derechos que el Estado mexicano está obligado a garantizar, sino que tiene serias repercusiones en nuestra democracia.

La calidad de la democracia depende de la variedad de visiones que circulan en el espacio público y que estén disponibles para la ciudadanía. Así, dos importantes indicadores de que los medios están garantizando el derecho a

la información son su pluralidad, su diversidad de contenido, informaciones, ideas, culturas, valores y visiones de mundo.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que

[...] la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre<sup>8</sup>.

La libertad de expresión y el derecho a la información son bases esenciales de cualquier sistema democrático y su ejercicio constituye una de las expresiones de la dignidad y el desarrollo humano. El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece dos aspectos distintivos de estos derechos que incluyen no sólo la libertad de expresar pensamientos e ideas, sino también el derecho y la libertad de procurarlas y recibirlas, definiendo el libre intercambio de ideas necesario para un debate público efectivo en la arena política.

Esta es una de las principales razones por lo cual es de vital importancia que las personas puedan acceder a una diversa gama de productos culturales y opiniones distintas, y tener garantizados el acceso y su participación en la circulación de los mensajes, condición que se ve sumamente restringida cuando la propiedad de los medios se concentra en muy pocas manos. Dicha concentración es una de las mayores amenazas para el pluralismo y la diversidad en la información, y restringe tanto la libertad de expresión como el derecho a la información. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce:

Dentro de una sociedad democrática (es necesario que) se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a

<sup>6</sup> Ferrajoli, Luigi, "La Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica", *Nexos*, núm. 316, México, abril de 2004.

<sup>7</sup> Consejo de Europa, "Resolución sobre ética del periodismo". Estrasburgo, 1993.

<sup>8</sup> Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas", *op. cit.*, párrafo 70. Las cursivas pertenecen a la sentencia original.

la información por parte de la sociedad en conjunto [...] Tal como está concebido en la Convención Americana es necesario que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información<sup>9</sup>.

La existencia de monopolios u oligopolios públicos o privados se constituye en un serio obstáculo para la difusión del pensamiento propio, así como también para la recepción de opiniones diferentes. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva 5/85, afirma:

...en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación estén virtualmente abiertos a todos, sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que a priori, estén excluidos del acceso a tales medios; exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera fuera la forma que pretenda adoptar...

El espectro radioeléctrico como un bien limitado opera con una importante restricción, por lo que su distribución debe contemplar criterios democráticos que permitan la pluralidad de voces y expresiones. Para la radio y la televisión, la pluralidad debe ser comprendida como una forma de describir más canales en más manos, en oposición a un pequeño número de canales y a varios canales controlados por los mismos grupos.

Cuando un Estado permite que los medios estén controlados por un número reducido de individuos o sectores sociales, o bien por uno solo, se genera una carencia de pluralidad que impide el funcionamiento de la democracia. La democracia requiere del enfrentamiento de ideas, del debate y de la discusión. Cuando este debate es inexistente

o se encuentra debilitado porque las fuentes de información son limitadas, se ataca “el pilar principal del funcionamiento democrático”<sup>10</sup>. Por lo tanto la pluralidad es una.

Cuando los medios son controlados por un reducido número de individuos o grupos, se permite que ejerzan el control sobre la información directa o indirectamente. Debido al peligro que entraña para cualquier democracia el control de los medios en unas cuantas manos, es que la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos establece en su artículo 12 que,

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que aseguran el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

El influjo de los medios sobre los espacios del poder político, que privilegian obviamente sus intereses comerciales, es en nuestras sociedades actuales una de las principales preocupaciones para los procesos democráticos nacionales. Dejar sólo a las reglas del libre mercado la actividad de los medios profundiza las asimetrías en el ejercicio del poder económico por sobre el poder social.

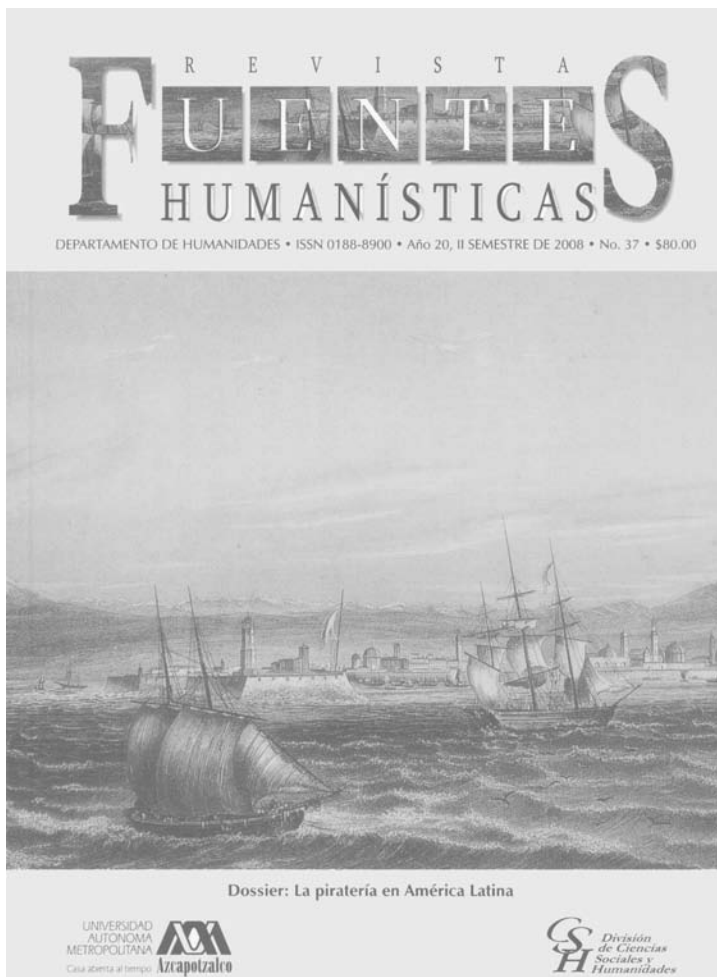
Esta preocupación se encuentra claramente reflejada por la UNESCO, en el Reporte Mundial sobre Comunicación:

La globalización de los mercados empuja a esos negocios a encontrar una feroz competencia frontal, en un contexto en el cual solamente sobreviven los más poderosos, convirtiéndose, por consiguiente, en auténticas estructuras de poder –al grado de plantear el tema de la ‘governabilidad sobre el planeta’–. Este proceso de concentración, que cada vez impide más la incorporación de nuevos jugadores, o excluye a los más débiles, es motivo de especial preocupación. Tiene la capacidad para poner fin a la libertad de información y al pluralismo. Lo que

<sup>9</sup> Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, nota 2 supra, párrafo 69.

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, “Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala. Capítulo VII: La Situación de la Libertad de Expresión”, p. 195, par. 419.





es más, el carácter internacional y la hegemonía de los grandes oligopolios globales constituye una amenaza para los productos culturales de los pequeños mercados y aumenta el riesgo de estandarización o empobrecimiento de las culturas locales<sup>11</sup>.

Al respecto de la necesidad de contar con un sistema de medios plural y democrático, los cuatro relatores y expertos en materia de libertad de expresión suscribieron en diciembre de 2007, la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, en la que destacaron que para que los Estados cumplan su deber en este campo, las medidas que adopten deben abarcar la diversidad de tipos de medios de comunicación y de propiedad de los mismos, así como la diversidad de contenidos.

<sup>11</sup> UNESCO, "World Communication Report. The Media and the Challenge of the New Technologies". Paris, 1997, p. 13.

En este sentido, el informe 2007 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, expresó que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida en la práctica siquiera plantear al Estado una solicitud de frecuencia; y la posibilidad de que utilicen publicidad como medio legal y legítimo para financiarse.

Es necesario reconocer la importancia que tiene la diversidad de los medios de comunicación en la democracia y prevenir la concentración indebida o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, adoptando medidas especiales que incluyan leyes antimonopólicas y de libre competencia. Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles.

Dicha condición no solamente es inexistente en nuestro país, sino que además a los ejercicios ciudadanos de expresión, como lo son las radios comunitarias, que representan una gran posibilidad de diversidad y pluralidad, se les impide contar con permisos para su operación no solamente por los cierres que hace la Comisión Federal de Competencia en coordinación con la

Secretaría de Gobernación, sino porque ambas instituciones cuentan con un amplio margen discrecional para su otorgamiento y deliberadamente no contestan a las peticiones de permiso que hacen los grupos organizados, violando no solamente la Ley General de Procedimiento Administrativo, sino también la garantía constitucional del artículo 8° que marca la obligación de las autoridades a contestar. De esta manera se limita sustancialmente el ejercicio de la libertad de expresión de las mayorías para preservar ese derecho a los grupos empresariales existentes.

Entre el 2004 y 2005, y después de una ardua batalla, 13 emisoras comunitarias obtuvieron su permiso de operación; en esta administración de Felipe Calderón ninguna lo ha obtenido, por lo que las comunidades indígenas, campesinas y urbano-marginales que lo pidieron siguen esperando una respuesta para ejercer su derecho mínimo a comunicar.