Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx

# MEDIOS COMUNITARIOS DE RADIODIFUSIÓN

Yuria SAAVEDRA ÁLVAREZ*

A lo largo de varios años, se ha insistido en la necesidad de que la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) debe procurar un marco jurídico y normativo que responda a la nueva realidad social de nuestro país, que atienda las demandas de sus sectores y que dé respuesta con equidad y justicia a la imperante necesidad de regular la actividad de los medios para que cumplan con su función social de servicio y de fortalecimiento de la democracia en México. Una de esas demandas es, precisamente, el reconocimiento expreso de los medios comunitarios en la legislación mexicana.

En la actividad mediática deben garantizarse los derechos y el acceso a todos los ciudadanos a la radio y la televisión, mediante el reconociendo al tercer sector de las comunicaciones, es decir, a aquellos ciudadanos y ciudadanas que por necesidades concretas de información, no cubiertas ni por los medios comerciales ni por los medios públicos, aspiran a tener sus propios medios de radiodifusión. Así, necesariamente se fomenta una competencia sana y permite una verdadera pluralidad informativa, característica esencial de las democracias más avanzadas.

En México, los medios comunitarios de radiodifusión se encuentran en un vacío jurídico. Parte de este problema se debe a una serie de confusiones y desconocimiento sobre su concepto y características que impiden su comprensión integral. Los medios comunitarios de radiodifusión son aquéllos operados por asociaciones civiles sin fines de lucro, y tienen como objetivo el dar un servicio público a las comunidades más vulnera-

* Estudiante en el doctorado del programa de Posgrado en Derecho de la UNAM y profesora de asignatura "A" interina en la Facultad de Derecho en la misma Universidad. Agradezco infinitamente la información aportada en entrevista por Aleida Calleja, acérrima defensora de la radio comunitaria en México.

bles y empobrecidas del país, para apoyar su desarrollo a través del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información mediante el uso de frecuencias. Una radio comunitaria se caracteriza por ser una propuesta social que un colectivo u organización ofrece para incidir en el tejido social como un proyecto político —mas no partidista— que asume compromisos y toma posición respecto de la problemática concreta en la que vive y dentro del contexto social en el que se desarrolla. Los medios comunitarios son medios de los ciudadanos "comunes" que se expresan a través de la radiodifusión; pero, al mismo tiempo, representan la oportunidad para las comunidades a las que se dirigen de ejercer su derecho a la información y formarse una opinión y tomar postura frente a las problemáticas más inmediatas, que son las de su propia comunidad, así como las de la sociedad en general.

Sin embargo, es muy común identificar a los medios comunitarios, particularmente a las radios comunitarias como radios indigenistas, pero, entre unas y otras existe al menos una diferencia fundamental, que se refiere a la propiedad de los medios. En el caso de las radios indigenistas, la propiedad es del Estado, por ello, precisamente, se consideran como medios públicos —o de Estado— y se sostienen invariablemente con recursos también públicos; mientras que las radios comunitarias pertenecen a grupos específicos de particulares —no necesariamente indígenas— y se sostienen de fuentes diversas, especialmente de las aportaciones de la comunidad a la que sirve. La confusión tal vez pueda motivarse por el sentido que haya de atribuirse al término "comunitario", es decir, existe la tendencia a pensar que lo comunitario se relaciona con el tamaño en términos de potencia o cobertura, o a su restricción a un área geográfica limitada. Por ello, cuando se hace referencia a la radio comunitaria se tiende a pensar como sinónimo de radios pequeñas, de baja potencia, instaladas en algún lugar perdido del país.[1] Sin embargo, lo comunitario deriva tanto de su propiedad —a lo que ya hemos hecho referencia— como de sus objetivos primordiales, es decir, la atención a grupos vulnerables y marginados de la sociedad, sea rural o urbana, respecto a sus problemáticas específicas. No es lo mismo una radio indigenista que una radio co-

[1] *Cfr*. Calleja, Aleida y Solís, Beatriz, *Con Permiso: la radio comunitaria en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung-Asociación Mundial de Radios Comunitarias, 2005, pp. 22-42.

munitaria cuya propiedad pertenece a una comunidad o a un grupo ciudadano específico, no necesariamente indígena.

No obstante, en México el desarrollo de las medios comunitarios —particularmente de las radios comunitarias— ha estado obstaculizado por la deficiente —si no es que nula— regulación jurídica en la materia. Así, las llamadas radios comunitarias han logrado su reconocimiento *de facto* a través de litigios jurídicos para que se les reconozca su derecho a la obtención de permisos, como si se tratara del cumplimiento de un mero trámite administrativo más que de la reivindicación de derechos fundamentales —libertad de expresión y derecho a la información— respecto de los cuales la radiodifusión representa solamente un instrumento tecnológico para su ejercicio. Esta situación institucionalmente se formalizó con las lamentables e injustas recientes reformas a la LFTRV, que soslayaron derechos fundamentales mínimos garantizados por la Constitución mexicana y que ignoraron estándares internacionales de libertad de expresión y de derecho a la información respecto de los cuales el Estado mexicano tiene compromisos adquiridos. Estas reformas intencionadamente negaron las necesarias condiciones de equidad para que los tres sectores (comercial, público y ciudadano) puedan coexistir para cubrir las necesidades de información de la sociedad mexicana, de hacer posible en la práctica la libertad de expresión y el derecho a la información de todos los mexicanos.

Conforme al texto vigente de la LFTRV, quienes pretendan instalar y operar medios comunitarios sólo pueden ubicarse en el rubro de "estaciones culturales" para poder obtener un permiso, aun y cuando puedan tener otros fines igualmente legítimos. Por ejemplo, de los medios comunitarios que existen en la actualidad en nuestro país, podemos afirmar que entre sus propósitos se encuentran la promoción para el mejor aprovechamiento de recursos naturales escasos, el fomento a la protección civil y a la prevención de desastres, la atención a problemáticas específicas de los pueblos indígenas, la salud, el desarrollo sustentable, el desarrollo integral comunitario, la asesoría agropecuaria y diversificación de cultivos, la nutrición, la ecología, las problemáticas de género, las adicciones, la migración, la atención a la integración familiar, el acceso a la información pública, así como la promoción de la educación intercultural bilingüe, la recuperación del idioma indígena, las tradiciones, las costumbres y, el respeto por los derechos humanos. Debido a esta gran diversidad de fines, difícilmente puede etiquetarse a los medios comunitarios como

"estaciones culturales". De esta manera, sus características distintivas son, precisamente, el dar un servicio público a las comunidades más vulnerables y empobrecidas del país —como las indígenas, las campesinas y las urbano-marginales, entre otras—, para apoyar su desarrollo integral a través del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información, algo que va más allá de un mero fin "cultural".

Los medios comunitarios tienen una naturaleza distinta a los otros medios sujetos al régimen de permiso según el esquema de la LFRTV. Ya hemos mencionado que aquéllos difieren de los medios de Estado, incluso de los medios educativos y culturales, pues unos y otros cuentan con recursos propios para su funcionamiento: los primeros del erario público, los segundos de la institución pública o privada a la que pertenezcan. Al ser de naturaleza distinta en su titularidad y operación, los medios comunitarios no cuentan con recursos del erario público, o privados provenientes de instituciones privadas, para su existencia. En la LFRTV la figura de permiso necesario para que puedan operar está diseñada para emisoras de entidades públicas o privadas que cuentan con financiamiento del presupuesto público o con recursos privados suficientes que les permite hacer frente a su sostenimiento aun sin otras fuentes de ingreso. Por lo tanto, no es lo mismo la capacidad financiera de una emisora que tiene subsidio institucional que la de una emisora comunitaria, en donde la mayor parte de sus miembros trabajan de manera voluntaria y los gastos de operación se pagan con la aportación también voluntaria de la comunidad, o bien a través del desarrollo de proyectos que son financiados por instituciones u organismos nacionales e internacionales, pero no permanentemente, de tal forma que no cuentan con un techo presupuestal asegurado. Asimismo, los medios comunitarios, no obstante deben ajustarse a todas las obligaciones técnicas y administrativas, no cuentan con presupuesto privado por vía de la comercialización, como los concesionarios puesto que, precisamente, no tienen fines de lucro.

A pesar de la constante insistencia, en las reformas a la LFRTV no se incorporaron mecanismos de financiamiento —como el patrocinio, que no tiene fines lucrativos— para los medios sujetos a régimen de permiso, mucho menos para los medios comunitarios, máxime cuando está pendiente el proceso de convergencia tecnológica y que implica gastos millonarios. Las reformas a la LFRTV debieron partir de la premisa de que la satisfacción de los derechos fundamentales no solamente implica por parte del Estado una obligación negativa de respeto sino también una

obligación positiva de proporcionar el espacio y los mecanismos adecuados para su ejercicio. En el caso de los medios comunitarios, y de los permisionados en general, no basta con otorgar el permiso, también hay que asegurar la equidad de condiciones para que estos medios puedan lograr su permanencia.

Adicionalmente, la LFRTV lejos de acabar con la tan criticada discrecionalidad del Ejecutivo Federal para el otorgamiento de permisos, la legaliza y la promueve cuando en su artículo 20, fracción II, establece que "de considerarlo necesario" la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) —o la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), puesto que la LFRTV es confusa en este sentido— "podrá" sostener entrevistas con los interesados para que aporten información "adicional" con relación a su solicitud; cuando menciona que sin perjuicio de la "demás información" que la SCT "considere necesario" recabar de "otras" autoridades o instancias para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su "idoneidad" para recibir el permiso de que se trate. Se profundiza aún más la discrecionalidad cuando la LFRTV establece que la SCT resolverá "a su juicio" sobre el otorgamiento del permiso. Mientras que el criterio económico es claro para el otorgamiento de concesiones, puesto que se llevarán a cabo mediante subastas públicas,[2] el criterio del "juicio" es el único preciso para el otorgamiento de permisos. Sin embargo, ¿en qué consiste o qué debería entenderse por "juicio"?, ¿qué tipo de entrevistas podrá sostener la Secretaría?, ¿qué tipo de información adicional puede solicitar la Secretaría, incluye también los datos personales?,[3] ¿en qué momento del procedimiento?, ¿cuándo será necesario recabar información de otras autoridades o instancias?, ¿cuáles son dichas autoridades o instancias?, ¿cuáles son los plazos de respuesta por parte de la Secretaría?, ¿cuál es el plazo para el otorgamiento del permiso?

De aplicarse, esa fracción violaría la garantía de seguridad jurídica establecida por el artículo 14 de nuestra carta magna, la cual, en el caso concreto, implica que las leyes administrativas que funden actos de la autoridad administrativa privativos de derechos den certeza jurídica a los gobernados respecto de las obligaciones específicas que a aquélla le co-

2 *Cfr*. artículo 17-G de la LFRTV.

3 Ello con relación a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y a la protección de datos personales, pues podría dar lugar a que se violen los derechos protegidos por esta ley.

rresponden, a fin de que estos se encuentren en posibilidad de prever las consecuencias jurídicas precisas que se derivan de la aplicación de tales leyes y de los actos de autoridad que se fundan en ellas. Por lo tanto, esa disposición generaría un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica para el interesado en obtener un permiso para operar alguna estación radiodifusora, incluyendo a los medios comunitarios, puesto que la SCT puede decidir libremente y a su voluntad su otorgamiento. Además, la LFRTV también sería violatoria de la garantía de igualdad contenida en el artículo 1o. de la Constitución, pues injustificadamente establece un régimen notoriamente discriminatorio para el otorgamiento de concesiones y permisos, no obstante que en el fondo se trata de las mismas situaciones de igualdad de hecho y del ejercicio de los mismos derechosa —la libertad de expresión y a la información—, a través de medios electrónicos, sin importar que se trate de medios concesionados o permisionados.

Los medios comunitarios se encuentran en una situación particularmente grave, especialmente las radios, pues como se desprende, la LFRTV tiende a eliminarlos del espectro radioeléctrico, no sólo porque no se hayan incorporado expresamente en dicha Ley mediante sus recientes reformas sino porque no se han tomado en cuenta sus características particulares para que a partir de ahí sean reguladas por un marco jurídico adecuado; además, porque el procedimiento en sí para el otorgamiento de permisos ya dificulta a los grupos de ciudadanos que en el futuro deseen operar sus propios medios de comunicación —sin fines de lucro—, la obtención de los permisos, puesto que el criterio definitorio para su otorgamiento es el de la discrecionalidad de la SCT —de la Cofetel, en su caso—. Además, porque irracionalmente se les ha prohibido la obtención de recursos económicos adicionales necesarios para el exclusivo sostenimiento de dichos medios; ¿cómo harán, sólo por mencionar, para llevar a cabo el proceso de conversión digital? Debe entenderse que los medios comunitarios innegablemente cumplen con la función social a que hace referencia la propia LFRTV y que son medios que verdaderamente aportan al desarrollo y prestan servicios muy valiosos a este país. Los medios comunitarios constituyen el espacio de expresión para aquéllos que no lo encuentran en otros medios de comunicación, además de que fomentan la tan necesaria pluralidad de información que auxilia en la construcción de la democracia. Imperiosamente, éste es un tema que seguirá estando en las agendas políticas y legislativas de nuestro país.