

Pte. Intercontinental

327 7700

Rafael Roncagliolo

(98 51 1) 441 1051 casa
264 0157 af.

¿LEGISLACIONES ESPECIALES PARA RADIOS COMUNITARIAS?



Rafael Roncagliolo
Lima, 25 junio 1996

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El *Seminario sobre el Desarrollo de los Medios de Comunicación y la Democracia en América Latina y el Caribe* realizado en Santiago de Chile, entre el 2 y el 6 de mayo de 1994, como todos recordamos y los presentes en Santiago pelearon, empieza su *Plan de Acción* con la siguiente propuesta:

"A. En vista de la creciente importancia de los medios de comunicación comunitarios en el proceso democrático de la región, solicitar a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que, con la colaboración de organizaciones profesionales e institutos de investigación, estudie la situación actual de los medios de comunicación comunitarios con respecto a la legislación, frecuencias, limitaciones de potencia y restricciones publicitarias, con el objeto de formular recomendaciones para ser sometidas a la consideración de los gobiernos pertinentes."

- 1.2 En cumplimiento de esta recomendación, la UNESCO solicitó a la oficina regional para América Latina y el Caribe de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) iniciar el trabajo a través de un primer artículo que fue encargado al suscrito¹, y que no es muy bueno que digamos.
- 1.3 Posteriormente, la Fundación Friedrich Ebert encargó una recopilación de legislación más abraziva. Utilizando los materiales llevados o enviados a Quito, y las notas de José Ignacio tomadas en la reunión regional d junio de 1995, empezamos a analizar la legislación existente sobre radios comunitarias (textos legales y proyectos legislativos argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, colombianos, ecuatorianos y paraguayos).
- 1.4 En el curso del diálogo con los abogados, descubrimos un problema político central cuando se trata de pasar del lenguaje teórico al lenguaje jurídico. Este problema se explica más adelante, pero hay que adelantar que obligó a una reformulación total del corpus jurídico a analizar. Ya no se trata sólo de las normas **sobre radios comunitarias**, sino de las normas **sobre radiodifusión en**

¹ RONCAGLILOLO, Rafael, La legislación sobre radios comunitarias en América Latina, texto mecanografiado, Lima, diciembre de 1995, 11ps.

general; y tampoco de los países que tienen normas para las radios comunitarias (que parecían, equívocamente, algo así como los países avanzados), sino de todos los países en que AMARC está activa (o sea, todos). Por eso, actualmente tenemos un abogado (Carlos Lozano), colaborando con el estudio desde la Biblioteca del Congreso, en Washington DC, donde se mantiene al día una base "full text" con la legislación de todos los países, gracias a que las Embajadas de EEUU compran y envían cotidianamente todos los diarios oficiales. El informe de esta parte estará listo en agosto de 1996.

- 1.5 Paralelamente, el asunto fue planteado en el Grupo de los Ocho (hoy diez) y la FIP recibió un apoyo de la UNESCO (100 veces mayor al que recibió AMARC) para hacer un gran estudio sobre legislación, que abarca las siguientes áreas:
- a) Derechos de libertad de expresión, de prensa y de información.
 - b) Derechos de autor.
 - c) Normas referidas a los medios radioeléctricos y de telecomunicaciones.
 - d) Derechos laborales.

Por gestión de José Ignacio, la coordinación del área (c) ha sido también encargada al suscrito, por lo que recibiremos las recopilaciones que están haciendo los abogados de la FIP en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. A estos países, nos hemos comprometido a agregar Chile, México, El Salvador y Uruguay. Esto quiere decir que habrá un informe de la investigación para la FES, en agosto, y un informe final, para la FIP y el Grupo de los Ocho en la reunión de noviembre en Venezuela.

- 1.6 Sin embargo, todo no puede quedar ahí. Lo más importante será disponer de una base de datos legislativos que habrá que mantener al día y, sobre todo, a disposición de todos los miembros de AMARC. Por eso es muy importante que en La Paz se discutan las implicaciones teórico-políticas de este documento y las variables de clasificación de la información.
- 1.7 Finalmente, la preocupación por la legislación no sólo es latinoamericana, y los miembros de AMARC se beneficiarán **sobre todo**, de lo que se haga en otras regiones del mundo. Por ejemplo, en países como Francia, donde la radio comunitaria recibe financiamiento legal proveniente de los ingresos mercantiles (impuestos) de la radio comercial. De hecho, a escala internacional, AMARC ya ha hecho recopilaciones importantes de legislación en Canadá, Europa Occidental, Europa Central y Oriental, y Africa. El propósito es armar y mantener una base de datos mundial, a través de las oficinas regionales: Montreal, Quito, Sheffield, Johannesburgo y Sydney (AMARC 7).

II. POR QUE LA LEGISLACION

- 2.1 La preocupación de las radios comunitarias por la legislación no corresponde a ningún prurito académico. De hecho, decimos que la radio comunitaria se remonta en América Latina hasta 1947, en su vertiente católica (Radio Sutatenza), y hasta 1952 en su vertiente sindical (La Voz del Minero en Llallagua). Pero, a diferencia de Europa (donde las "radios libres" son ilegales y reclaman desde el comienzo la ley), estas primeras radios educativas y populares nuestras se movieron cómodamente en el marco privado, peculiar de este hemisferio.
- 2.2 Nuestra preocupación legislativa es resultado de la explosión y maduración de la radio comunitaria, como consecuencia de:
- a) la aparición de la FM y la consiguiente reducción de los costos de producción;
 - b) la emergencia de nuevos actores radiofónicos (radios insurreccionales en América Central, radios indígenas en México, radios juveniles y universitarias en todas partes); y
 - c) el desarrollo de una conciencia política que ha pasado por las siguientes etapas referenciales²:
 - ▶ Escuelas radiofónicas (educación no formal y formal)
 - ▶ Radio popular (organización popular no masiva)
 - ▶ Radio comunitaria (pluralismo, masividad, sociedad civil).
- 2.3 El desarrollo de estas experiencias lleva a la radio comunitaria a buscar y captar parte importante de las audiencias y, en menor medida, de la torta publicitaria. Ello ha provocado el inicio de una guerra contra la radio comunitaria que alcanza manifestaciones de intolerancia y totalitarismo propias del pasado dictatorial. Frente a esta ofensiva, la radio comunitaria necesita, ~~no~~ marcos de tutela o

² La evolución de la radio comunitaria es harto compleja y este esquema no debe considerarse ni una caricatura ni departamentos estancos, mutuamente excluyentes, como será debidamente matizado en el informe de la investigación. (Y para ello, bienvenidas sean todas las críticas y sugerencias). Por ejemplo, lo popular y lo comunitario no se oponen para nada, pero popular evoca un sentido más militante (clase, partido), y comunitario un referente más plural (sociedad civil, multiplicidad de posiciones ideológicas y formas orgánicas). La actual campaña regional de la AIR se ha lanzado específicamente contra la radio comunitaria y contra AMARC.

~~privilegio, sino garantías legales de libertad de expresión para todos. La necesidad de la ley aparece como un recurso legítimo y necesario para evitar marginaciones, como las que se expresan en las siguientes frases rituales:~~

- (a) *El espacio está saturado, no hay sitio, pague una coima.*
- (b) *Se prefiere a quienes tienen solvencia financiera y administrativa o el mejor equipo (o sea, primero los poderosos).*
- (c) *Pueden entrar, pero sólo con potencias ridículas (condena a la marginalidad) o altísimas (inalcanzables sin grandes recursos) o sin aspirar a la pblicidad (es decir, condenados al enanismo empresarial).*

III. EL PROBLEMA

3.1 Hemos repetido siempre que la radio comunitaria **NO** es:

- ~~(a) un tipo (jurídico) de propiedad~~
- ~~(b) un (pobre) nivel técnico~~
- ~~(c) un tamaño de onda~~
- ~~(d) una (suicida) vocación por la pobreza~~
- ~~(e) una (mínima) potencia, ni (mucho menos)~~
- ~~(f) una (pésima) calidad de programación~~

SINO una lógica de funcionamiento que puede adoptar (y adopta) diversas formas jurídicas (en América Latina, generalmente, de derecho privado).

3.2 El asunto de las lógicas de funcionamiento **NO** tiene que ver con la propiedad, pues estas lógicas pueden definirse así:

- (a) **La lógica de la rentabilidad económica**, típica (pero no exclusiva) de las empresas comerciales, en las cuales la comunicación se financia a través de la publicidad, y el mercado primario de receptores se subordina al secundario, de anunciantes que compran públicos, según la clásica presentación de Dallas Smythe.
- (b) **La lógica de la rentabilidad política**, propia de los aparatos estatales o partidarios (aunque sean privados), que usan la radiodifusión como instrumento de hegemonía, manipulación e imposición, en suma, como poder. Esta lógica es propia de los sistemas autoritarios y es la que ha caracterizado a los medios públicos (y a ciertas tradiciones políticas manipuladoras) de América Latina.

(c) **La lógica de la rentabilidad socio-cultural**, que corresponde al ideal europeo del servicio público, pero que, en América Latina, ha sido desarrollada no por el Estado sino por organismos no gubernamentales ni comerciales, a través de los cuales se organiza y expresa la sociedad civil, aunque se trate de personas jurídicas de derecho privado (ONGs) o incluso público (universidades estatales).

3.3 La radio y la televisión comunitarias se definen, por lo tanto, por esta lógica socio-cultural, que corresponde a la noción de servicio público, y a los propósitos de afianzamiento de la democracia y logro de un desarrollo autosustentable. El problema (que se anuncia más arriba, en el punto 1.4) consiste en pasar sin transiciones de las lógicas de funcionamiento a las formas jurídicas de propiedad y reclamar una "propiedad comunitaria" o "social" que, en teoría, es un reclamo legítimo pero que, en la práctica, casi no existe; y en la política se sitúa en las antípodas de lo que los actuales parlamentos latinoamericanos pueden reconocer (salvo condenándolo a la marginalidad, como en Chile, en Ecuador, casi hasta en Colombia, donde hemos tenido la mejor ley). Un ejemplo de inviabilidad política es nuestro reclamo de repartir el espectro en tres partes isomorfas: la estatal (en extinción), la privada (en expansión) y la comunitaria. Si nos dieran hoy mismo un tercio de espectro, ¿podríamos ocuparlo?

3.4 Un buen ejemplo del equívoco entre cuestión conceptual y cuestión jurídica lo ofrece la legislación chilena sobre "servicios de radiodifusión de mínima cobertura", que limita la potencia a un vatio. Ello ha llevado a que nos sintamos ultrajados, pues asumimos que ese texto legal está definiendo a la radio comunitaria, cuando, en realidad, es un texto sobre la radio local. (que no son ni todas comunitarias ni las únicas comunitarias, como lo demuestra la membresía misma de AMARC en ese país). Obviamente, hay que luchar porque esa ley se cambie, ampliando los máximos y restituyendo el derecho a la publicidad; pero eso no significa que los compañeros chilenos "hayan traicionado" o "vendido el concepto de la radio comunitaria". Incluso, quizás haya que luchar no tanto por legislación para las radios comunitarias sino para todas las radios pequeñas, sin que eso implique cederle a los parlamentos la definición acerca de qué es y qué no es una radio comunitaria.

3.5 El tono provocador de las líneas anteriores corresponde, conscientemente, a la necesidad de producir un debate a fondo sobre el asunto de las legislaciones. La experiencia demuestra que, hoy en día, las leyes en sí mismas no garantizan nada (y en la mayoría de nuestros parlamentos tenemos las de perder). Un buen ejemplo es Paraguay: lo que se ha concedido ha sido fruto de salir al aire y apelar a la Constitución, no del debate parlamentario. Otro es Uruguay. Un tercero es el más dramático, El Salvador, donde la ley viene después de la legitimidad. Los derechos constitucionales y la eficiencia práctica son en todos

ellos más importantes que los marcos legales. Para proponerlo de modo muy directo,

Hipótesis: El propósito de AMARC, en el campo legislativo, NO es producir leyes (o normas legales) PARA las radios comunitarias, SINO asegurar legislaciones radiofónicas democráticas para todos. Si éstas existen, la sociedad civil podrá tener sus propias transmisiones. Luchamos contra la piratería, no a través de la censura (como quienes quieren eliminarnos), sino mediante la ampliación de los grados de libertad de expresión.

IV. MECANISMOS DE RESTRICCIÓN DE LA DEMOCRACIA

4.1 De todo lo anterior se desprende que una legislación democráticas debe evitar:

- ▶ Condiciones y sistemas de otorgamiento de frecuencias que marginen a quienes carecen de poder económico o político.
- ▶ Medidas discriminatorias por máximos o mínimos de potencia.
- ▶ Marginación del mercado publicitario a quien no tenga fines de lucro (que no es igual a fines de pérdida).
- ▶ Discriminación por medidas tributarias.
- ▶ Favorecer (o permitir) el monopolio y la concentración oligopólica del poder de expresarse.

4.2 Nuestro análisis de la legislación busca descubrir este tipo de restricciones. Nuestras propuestas procuran una legislación común de radiodifusión que, al evitarlas, garantice la democracia comunicacional y social. Por eso, no se trata de analizar la legislación "sobre" radios comunitarias, sino la legislación radiofónica en general.

V. PARA QUE SIRVE LA BASE DE DATOS LEGISLATIVOS

5.1 Para disponer de elementos de derecho comparado a la hora de elaborar propuestas jurídicas o políticas (como ocurre en este momento en El Salvador).

5.2 Para preparar la Carta de la Radio Comunitaria, tal como se acordó en Dakar. El Consejo de AMARC llevará esta propuesta a Australia.

El Consejo de AMARC llevará esta propuesta a Australia.

- 5.3 Para dar contenidos concretos a la Carta de Comunicación de los Pueblos que AMARC está impulsando junto con otras organizaciones internacionales.

VI. NIVELES JURÍDICO NORMATIVOS

- 6.1 Legislación internacional (Derechos Humanos, UIT, UNESCO), que cada vez es más importante que la nacional (por ejemplo, distribución internacional de frecuencias para la radio digital).
- 6.2 Constituciones.
- 6.3 Leyes:
- Radiodifusión
 - Telecomunicaciones
 - Prensa
 - Derechos de autor, etc.
- 6.4 Reglamentos.
- 6.5 Decisiones administrativas.
- 6.6 Jurisprudencia (cada vez más importante como se evidenció en Paraguay).

VII. CAMPOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS NORMAS EN LA BASE DE DATOS LEGISLATIVOS

- 7.1 País
- 7.2 Fecha de aprobación (o presentación)
- 7.3 Nivel jurídico normativo
- 7.4 Número
- 7.5 Título
- 7.6 Propósito o síntesis del contenido
- 7.7 Terminología (radio comunitaria)
- 7.8 Definición (radio comunitaria)
- 7.9 Tipos de propiedad
- 7.10 Condiciones de concesión
- 7.11 Potencias mínimas
- 7.12 Potencias máximas
- 7.13 Financiamiento

- 7.14 Impuestos
- 7.15 Otros

VIII. LOS PRÓXIMOS PASOS

Lo que esperamos de la reunión de La Paz son textos legales actualizados de cada país y, sobre todo, comentarios políticos escritos sobre situación legal y las perspectivas. Esto último es lo más importante pues, sin ello, el mero análisis frío de las normas se volvería un ejercicio estéril. Muchas gracias por su cooperación.

Rafael Roncagliolo
c/ Juan de Aliaga 204, Magdalena del Mar
Lima, Perú.
Teléfonos: 2640157 y 2640015
Fax: 2641400
email: postmaster@rafo.inv.pe