

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

La democratización del uso del espectro radioeléctrico.

Luis Rivera Méndez y Roberto Guardia Mediano.

Cita:

Luis Rivera Méndez y Roberto Guardia Mediano (2009). *La democratización del uso del espectro radioeléctrico. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/243>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La democratización del uso del espectro radioeléctrico

Luis Rivera Méndez

Roberto Guardia Mediano

Resumen

En el presente trabajo se expone la necesidad de generar las políticas necesarias para democratizar el uso de uno de los insumos más relevantes de los medios de comunicación, el espectro radioeléctrico. Dicho recurso es considerado de relevancia por las comisiones de Derechos Humanos, y el acceso a él debe ser igualitario y justo para todos, en particular para los medios de comunicación popular que cumplen un rol social en los diferentes países de Latino América.

De demuestran además algunas de las barreras más importantes que impiden el acceso democrático a dicho recurso entre las que podemos mencionar la monopolización de su uso por parte de unos pocos, que ha generado su escasez y los procesos complejos y costosos para acceder a él.

Se muestran experiencias de democratización por parte de algunos estados vecinos que dan una luz para que otros las repliquen y se analiza el proceso de digitalización que está en discusión en todos los países y que, dependiendo de los caminos legislativos que se elijan, podrá representar grandes oportunidades para la democratización de las comunicaciones.

Finalmente se definen algunas pautas de lo que a nivel Latinoamericano se debiese emprender respecto al tema, teniendo presente lo que se está realizando en algunos países vecinos.

Introducción

Las riquezas naturales que nos regala con sacrificio nuestra patria Latinoamericana han estado constantemente en la mira de las grandes transnacionales y en gran parte de nuestra historia no hemos sido capaces de apreciarlas, defenderlas y utilizarlas para el bienestar de nuestros pueblos. La propiedad de la tierra, el derecho sobre las zonas marítimas e insulares, así como las riquezas naturales y la equitativa redistribución de los recursos por ellas producidas, deben ser de sumo interés para la soberanía popular. Y para poder ejercer esta soberanía es indispensable la participación.

Se analizará el ejercicio de la soberanía sobre el espectro radioeléctrico, revisando las amenazas y oportunidades que se están presentando en los diferentes países de Latinoamérica con miras a realizar un aporte al proceso de maduración política tan necesaria para nuestros pueblos.

El espectro radioeléctrico es el medio a través del cual se transmiten las comunicaciones de radio y televisión y es un insumo importante para las diferentes entidades interesadas en comunicar su mensaje y generar un poder político concreto. Siendo un recurso escaso y altamente concentrado en manos de muy pocos actores, en cada una de las sociedades latinoamericanas, estamos frente a una situación de desequilibrio e injusticia que sólo se eliminará en la medida que se produce una igualdad en su acceso y uso.

Tanto las fuerzas productivas como las relaciones de producción articulan la estructura de las sociedades humanas. A dicha estructura corresponden a su vez sistemas de dominación legales y políticos específicos. En el caso de la industria de las telecomunicaciones, dichos sistemas de dominación están dados por las diferentes normativas legales asimétricas que favorecen sólo a quienes tienen el poder económico pues la mirada dominante en relación con el uso del espectro radioeléctrico es la mirada de mercado y la rentabilidad y beneficios económicos de su uso y no los beneficios sociales y de bienestar para los integrantes en la sociedad.

Espectro radioeléctrico y soberanía popular

El espectro radioeléctrico es el conjunto de frecuencias que de acuerdo con la tecnología disponible, se emplean para emitir ondas que transportan información, se trata de un recurso natural, de carácter limitado, que constituye un bien de dominio público, sobre el cual el Estado ejerce su soberanía.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) -organismo de las Naciones Unidas que se encarga de la reglamentación, la normalización y el desarrollo de las telecomunicaciones en todo el mundo- reconoce en el artículo 44 de su Constitución que: "En la utilización de bandas de frecuencias para los servicios de radiocomunicaciones, los Estados Miembros tendrán en cuenta que las frecuencias y las órbitas asociadas, incluida la órbita de los satélites geoestacionarios, son recursos naturales limitados que deben utilizarse de forma racional, eficaz y económica"

Sobre el espacio radioeléctrico cabe la siguiente analogía: se trata de un recurso natural, limitado y de dominio público, es decir, su uso concierne y compromete los intereses del pueblo que en definitiva es el depositario intransferible de la soberanía, tal y como ocurre con otros recursos naturales y limitados como el agua, recursos mineros, los bosques u otros.

De la misma manera como es injusto dejar en manos irresponsables un recurso tan vital como el agua, permitiendo que la dilapiden o priven de ella con su privatización, para que sólo aquellos con privilegios y recursos puedan obtenerla, así mismo sería injusto dejar en manos privadas, la administración, control o monopolio del espectro radioeléctrico.

Un bien público como el espectro radioeléctrico debe usarse y administrarse asegurando que la soberanía y la institucionalidad de un Estado no sean perturbadas, es por ello que los Estados se preservan su uso, para ejercer en su nombre la soberanía que a este corresponde sobre dicho espectro radioeléctrico para lo cual elabora y establece la política de su utilización, reglamentación y administración y control.

Asimismo le corresponde velar que el uso del espectro radioeléctrico se realice en beneficio de la nación, coadyuve al desarrollo económico y social sostenible y proporcione bienestar y seguridad a la población.

Durante diciembre de 2007 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Radiodifusión Comunitaria que representa un hito importante para los movimientos de comunicación comunitarios latinoamericanos. En ella se realizan definiciones relevantes respecto al uso del espectro radioeléctrico.

Esta ley establece un precedente para las transformaciones que es posible realizar en los demás países latinoamericanos que se refleja en lo siguiente:

“El espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados y, por tanto, el acceso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad uruguayo constituye un principio general de su administración”¹

“El Estado administrará las frecuencias radioeléctricas garantizando los derechos establecidos en los artículos 1º y 2º de la presente ley, en base a los siguientes principios:

A) Promoción de la pluralidad y diversidad; ...

B) No discriminación; se deberá garantizar igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República a los medios de comunicación electrónicos, para que puedan ejercer su derecho a la información y a la libertad de expresión...

C) Transparencia y publicidad en los procedimientos y condiciones de otorgamiento de las asignaciones de frecuencias, ...”²

“El Poder Ejecutivo,..., reservará para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro, al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión. La reserva deberá ser actualizada anualmente y será de conocimiento público”³

“...A los efectos de dar cumplimiento a la reserva de espectro prevista... y en consideración que existen localidades o bandas donde actualmente la disponibilidad técnica de frecuencias resulta limitada para cumplir con dicha reserva, las frecuencias aún vacantes en ellas serán asignadas preferentemente para el servicio de radiodifusión comunitaria y público”⁴

¹ Artículo 2º. (Derecho al uso equitativo de frecuencias radioeléctricas)

² Artículo 3º. (Principios para la administración del espectro radioeléctrico)

³ Artículo 5º. (Reserva del espectro radioeléctrico)

⁴ Artículo 20. (Regularización)

“...Las frecuencias que se liberen en un futuro, producto de la digitalización, procedimientos que optimicen el espectro radioeléctrico u otras razones, deberán ser asignadas de la misma manera con el fin de ajustarse al porcentaje establecido en la presente ley”⁵

Esta ley es un gran avance para la democratización de las comunicaciones pues reconoce legalmente la radiodifusión comunitaria y da cuenta de procesos de autosostenibilidad de las organizaciones sin fines de lucro, ya que permite proyectos de radio fuertes y sustentables que tengan incidencia en la sociedad civil.

Define la radiodifusión comunitaria como el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes del país. “Su finalidad será la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social...”⁶

Un tercio del espectro radioeléctrico digital quedará reservado en Uruguay para las radios y televisiones comunitarias, sin límites de cobertura geográfica, potencia, y difusión de publicidad.

Prevé la preferencia de las organizaciones con proyectos comunicacionales comunitarios, a la hora de entregar, renovar, o no renovar concesiones de radiodifusión analógica.

Finalmente la ley estipula la conformación del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria que se encargará de definir mecanismos transparentes de acceso a las frecuencias y que estará conformado por “un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería que lo presidirá, un representante del Ministerio de Educación y Cultura, un miembro no Legislador designado por la Asamblea General, dos representantes de los medios de radiodifusión comunitarios, un representante de la Universidad de la República, un representante rotativo de las Universidades privadas reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura que posean las

⁵ Artículo 20. (Regularización)

⁶ Artículo 4º. (Servicio de radiodifusión comunitaria)

carreras de Comunicación y dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión”.⁷

Esta legislación prevé temas que están aún en discusión en la mayoría de los países del continente latinoamericano y específicamente aquel que tiene relación con los procesos de digitalización en el ámbito de las comunicaciones, relevante al momento de pensar en como obtener más frecuencias del espectro radioeléctrico, en su condición de recurso escaso.

Algunos estándares de digitalización permitirán multiplicar dicho espectro lo que, dependiendo de las condiciones legales de cada país, podría transformarse en una gran oportunidad de democratización de las comunicaciones.

Oportunidades y amenazas del proceso de digitalización⁸

El proceso de digitalización es de suma relevancia para el devenir de los fenómenos comunicacionales en pos de una mayor democratización y una verdadera concreción de la libertad de opinión y expresión tan incipientes aún. Cualquier cambio tecnológico reporta oportunidades si están dadas las condiciones para ello, pero en la mayoría de los casos sigue manteniendo y replicando el status quo y sigue potenciando las amenazas para las organizaciones y movimientos político sociales que trabajan por mayores oportunidades de comunicación alternativa y por ende por mayores espacios de libre expresión para una mayor democratización de nuestros países.

Dependiendo del estándar tecnológico elegido, del modelo de transición de lo analógico a lo digital y de los aspectos políticos y regulatorios es que podremos responder si la digitalización será una oportunidad de democratización de las comunicaciones o más bien será la consolidación del proceso de mayor concentración en los medios.

En América Latina la concentración de bienes y servicios culturales, entre los cuales se encuentran los medios de comunicación, está en una etapa de consolidación y ampliación por lo que es una de las amenazas más importantes a la diversidad y pluralidad.

⁷ Artículo 16. (Integración)

⁸ Televisión y radio digital ¿democratización o mayor concentración?, Gustavo Gómez Germano.

Este proceso es parte de la dinámica global de concentración del poder económico y político y se convierte en una barrera para el establecimiento de políticas culturales nacionales guiadas por el interés público. Las evidencias son claras:

- el control y acumulación de la propiedad,
- la participación creciente del capital extranjero en los medios nacionales,
- la centralización y contenidos homogéneos,
- la convergencia entre los diversos soportes tecnológicos,
- el debilitamiento y la privatización de los servicios públicos,
- la globalización de los mercados e industrias de los medios.

Otra dimensión que se agrega a lo anterior es la discriminación, que muchas veces se convierte en la exclusión de las organizaciones sociales sin fines de lucro del acceso a las frecuencias radioeléctricas.

El sector comunitario y el no comercial son excluidos entonces del reparto de las nuevas frecuencias digitales, lo que pone en riesgo su capacidad de incidencia en los espacios públicos, y hasta su propia existencia y por lo tanto se pone en duda el avance en la superación de la brecha digital sin antes superar la brecha analógica y se hace nebulosa la posibilidad de aprovechar la migración a lo digital como una oportunidad para impulsar la democratización del uso del espectro radioeléctrico.

En el siguiente cuadro se muestran los aspectos más importantes de la realidad de algunos países Latinoamericanos en relación con el uso del Espectro Radioeléctrico.⁹

⁹ Fuente: Normativas legales vigentes en cada uno de los países

Brasil
<ul style="list-style-type: none"> • No pueden expresarse libremente más allá de un kilómetro a la redonda • Se les impide obtener recursos económicos a través de la publicidad • Sólo uso de la FM, y dentro de esta banda, tan sólo de un canal entre todos los disponibles en cada localidad o región
Paraguay
<ul style="list-style-type: none"> • Uso sólo de frecuencias en FM, hasta 50 vatios de potencia para comunidades indígenas o campesinas, cuando sus áreas territoriales muchas veces exceden esa escasa cobertura • No se permite el uso de publicidad para que las emisoras puedan sostenerse, condenándolas a la asfixia económica, aunque la ley las reconozca
Uruguay
<ul style="list-style-type: none"> • Se garantizan los derechos a la libertad de expresión y de información • Se transparenta el proceso de asignación de frecuencias mediante la participación de la sociedad civil. Se reconoce que el espectro radioeléctrico pertenece a la Humanidad, y el Estado debe administrarlo de manera no discrecional y equitativa con la diversidad de la sociedad. • Se define una radio comunitaria como aquella que otorga "servicios de interés público no estatales, prestados por asociaciones civiles sin fines de lucro". • Las actuales emisoras comunitarias del Uruguay tienen un status legal definido sin limitaciones de cobertura, potencia o financiamiento, exigiéndoseles solamente la autosustentabilidad económica sin fines de lucro • Se reserva un tercio del espectro radioeléctrico digital para las radios y televisiones comunitarias. • Preferencia por las organizaciones con proyectos comunicacionales comunitarios, a la hora de entregar, renovar, o no renovar concesiones de radiodifusión analógica (complejo, pero interesante) hasta completar un tercio del espectro.
Argentina
<ul style="list-style-type: none"> • El 2005 el Congreso modificó el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, que impedía que las organizaciones no comerciales pudieran ser titulares de radio o TV • Actualmente se encuentra en curso un proceso de normalización del espectro, que ha reconocido a 126 emisoras no comerciales y busca legalizar su situación • No se prevén límites a la gestión de publicidad o potencias a utilizar • La legalidad es aún muy incipiente para el desarrollo y protección de los medios de comunicación comunitarios
Chile
<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce lo específico de los medios comunitarios

- Se los limita en términos técnicos y financieros
- Proyecto de Ley de Radios Comunitarias que reforma al marco legal vigente de radios de mínima cobertura
- No reconoce la práctica de lo comunitario
- Sin fines de lucro = sin posibilidad de financiamiento
- No revisa el sistema de concesiones en el escenario de la digitalización
- Lo más probable es que se reconozca derecho preferente a los concesionarios existentes.

Lo que está ocurriendo en Uruguay demuestra un gran avance a nivel Latinoamericano da señales de que es factible transitar hacia leyes más progresistas.

Cuando la digitalización se aplica a las tecnologías de la información y la comunicación, que para su propagación utilizan el espectro radioeléctrico, la compresión produce una optimización del uso de este limitado recurso.

Los distintos estándares aprovechan este ahorro de diversas maneras, en función de diferentes modelos de implementación que a su vez corresponden a diferentes modelos de negocios. El caso de interés, para el análisis que estamos realizando, es aquel en que se divide el ancho de banda actual para emitir de cuatro a seis señales con la misma definición que la anterior señal analógica.

Esta optimización del uso del espectro radioeléctrico redefinirá claramente la manera en que se realizará su gestión y abre una ventana importante en la perspectiva de la democratización de las comunicaciones que se plantea como objetivo estratégico para los países Latinoamericanos.

Los actuales concesionarios, frente a una futura digitalización de las transmisiones, plantearán claramente sus “derechos adquiridos” y exigirán que el espacio radioléctrico “ahorrado”, gracias a la implementación de las nuevas tecnologías digitales, quede para ellos, exigiendo renovaciones automáticas, de largo plazo y sin concursos.

En el caso particular de las concesionarias de televisión abierta, exigirán que se les otorgue automáticamente otros 6 MHz de espectro, cantidad igual a la que utilizan hoy para la transmisión analógica. De ser así, los mismos dueños duplicarían su espectro actual sin costo alguno y a partir de una situación injusta de privilegio en el acceso.

En el sentido estrictamente legal sólo corresponde el mantenimiento de una señal en el aire, y no todo ese ancho de banda. El Estado puede garantizar que los actuales operadores mantengan sus

señales, pero si los avances tecnológicos permiten utilizar menos ancho de banda para hacerlo (la cuarta parte de lo que utilizan actualmente), es de su competencia hacer un uso racional y eficiente de éste y otorgar el mínimo indispensable para su funcionamiento.

Aceptar el razonamiento de los empresarios equivaldría a aceptar que ellos tienen derechos adquiridos sobre el espectro, como si fueran sus propietarios, cuando no son más que usuarios de un bien público, y por eso reciben concesiones.

El Estado debería poder utilizar para otros fines el espectro sobrante, en función de objetivos de política pública.

Que debemos lograr en Latinoamérica¹⁰

Que los medios de comunicación comunitarios, tengan el espacio que por justicia se merecen, para que el espectro radioeléctrico deje de ser un privilegio de unos pocos.

La comunicación es un derecho humano y no se puede privatizar. La comunicación que queremos debe ser vocería y parte integral de las luchas de transformación. Que cada pueblo, barrio y comunidad tenga medios para comunicar sus sonidos, sus imágenes, sus sueños. Los medios de comunicación en manos del pueblo ayudan a organizar y a educar y son garantía del avance.

Exigir que el 33.3% del espectro radioeléctrico sea para los medios comunitarios libres y alternativos. Si existen medios privados, del Estado y del pueblo, un tercio debe ser lo mínimo reservado.

Solicitar que un 33.3% de las pautas publicitarias del Estado se hagan con los medios comunitarios para conseguir de esta manera los recursos para el funcionamiento operativo de los medios.

Estudiar la posibilidad que un porcentaje del impuesto a las comunicaciones sirva para crear un fondo, de propiedad social, con participación en su administración de los movimientos sociales, que impulse y financie todos los proyectos relacionados al fortalecimiento del sistema público (escuelas, agencias, corresponsales, fábricas, infraestructura, etc).

¹⁰ Basado en la propuesta de ANMCLA (Asociación Nacional de Medios Comunitarios Libres y Alternativos)

Conclusiones

Si bien la normativa legal puede generar las aperturas necesarias para definir caminos que favorezcan a los medios de comunicación populares que requieren el uso del espectro radioeléctrico, aún estamos enfrentados a una concentración del poder comunicacional en unos pocos que no permiten una democratización del espectro radioeléctrico.

Aprovechar las nuevas oportunidades que presenta la digitalización de las señales de comunicación sólo será factible si además se logra potenciar la articulación de los medios de comunicación popular que aúne las fuerzas necesarias para que las propuestas de dichas organizaciones sean escuchadas y tomadas en cuenta por los gobiernos latinoamericanos.

La existencia de normativa legales reales de democratización impulsarán las transformaciones en otras zonas del continente que apoyado por las luchas conjuntas permitirán dar los pasos necesarios para la democratización tan anhelada.

Datos de los autores

Roberto Guardia Mediano, Académico de la Facultad Tecnológica de la Universidad de Santiago de Chile. Doctorante PROSPAL, UARCIS. Correo electrónico: roberto.guardia@usach.cl

Luis Rivera Méndez, Académico de la Facultad Tecnológica de la Universidad de Santiago de Chile. Doctorante PROSPAL, UARCIS. Correo electrónico: luis.rivera@usach.cl

Bibliografía

- Seminario Democratización del Espectro Radioeléctrico.
- Pozo de Rosas, Venezuela, 11 al 15 de noviembre de 1996

- Proyectos Político de las Radios Comunitarias en América Latiba
- Maria Pía Matta
- Vicepresidenta AMARC ALC

- Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)
- 3 de mayo de 2008

- Las Radios Comunitarias: Presente y Futuro en la Construcción del Siglo XXI
- Barquisimeto
- Junio 2007

- Televisión y radio digital ¿democratización o mayor concentración?
- Gustavo Gómez Germano

- Ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay. Versión final aprobada por el Parlamento el 11 de diciembre de 2007