



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO.**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES.**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TESIS

**LEGISLACIÓN SOBRE RADIODIFUSIÓN SONORA
COMUNITARIA O DEL TERCER SECTOR DE LA
COMUNICACIÓN**

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEGISLACIONES ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO.

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO DE LA INFORMACIÓN**

PRESENTA

LIC. MARIO ALEJANDRO HERNÁNDEZ DURÁN

ASESOR

DR. JUAN CARLOS GONZÁLEZ VIDAL

Morelia Michoacán, 2012



INDICE

Introducción.....	I
CAPÍTULO I. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO SUSTENTO DE LA RADIODIFUSIÓN SONORA COMUNITARIA O DEL TERCER SECTOR DE LA COMUNICACIÓN.	
1.1 El derecho a la información.....	1
1.1.1 Definición de derecho a la información.....	1
1.1.2 Reconocimiento internacional del derecho de la información.....	2
1.1.3 Reconocimiento del derecho a la información en las constituciones de México y España.....	5
1.1.4 Sentencias y jurisprudencia sobre el derecho a la información en México y España.....	15
1.2 El derecho a recibir y el derecho a difundir como sustento del derecho instrumental a crear medios de comunicación.....	19
1.2.1 El derecho a recibir en España y México.....	19
1.2.2 El derecho a difundir en España y México.....	22
1.2.3 El derecho instrumental a crear empresas informativas en España y México.....	24
1.3 La reforma en materia de derechos humanos en México: La obligatoriedad de cumplir los tratados internacionales en la materia.....	33

CAPÍTULO II. LA RADIO COMUNITARIA O DEL TERCER SECTOR DE LA COMUNICACIÓN COMO EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

2.1 La radiodifusión como soporte tecnológico para el ejercicio de la libertad de expresión.....	45
2.2 Definición de la comunicación comunitaria o del Tercer Sector de la Comunicación.....	49
2.3 Características de la radio comunitaria o del Tercer Sector de la Comunicación.....	56
2.4 La radiodifusión sonora comunitaria como expresión del derecho a la información.....	64

CAPÍTULO III. REGULACIÓN JURÍDICA DEL SECTOR AUDIOVISUAL EN MÉXICO Y ESPAÑA

3.1 La Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones en México.....	68
3.1.1 La radiodifusión en México.....	68
3.1.2 La radio y la televisión en México como “actividad de interés público”.....	69
3.1.3 Medios permisionados (públicos) y medios concesionados (comerciales).....	72
3.2 La Ley General de Comunicación Audiovisual y la regulación del tercer sector de la comunicación en España.....	81
3.2.1 La radiodifusión en España.....	83
3.2.2. La radio y la televisión, del servicio público al servicio de interés general.....	85
3.3 Regulación jurídica del Tercer Sector de la Comunicación o de las radios comunitarias y libres en las legislaciones de México y España.....	88

3.4 Recomendaciones de organismos internacionales y nacionales en materia de radiodifusión comunitaria y libre o del Tercer Sector de la Comunicación...	91
3.4.1 Organismos internacionales.....	92
3.4.1.1 ONU.....	93
3.4.1.2 UNESCO.....	96
3.4.2 En América.....	103
3.4.2.1 Organización de Estados Americanos.....	104
3.4.2.2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	105
3.4.2.3 Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	107
3.4.3 Europa.....	108
3.4.3.1 Consejo de Europa y Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	109
3.4.3.2 Parlamento Europeo y Consejo Europeo.....	112
3.4.4. Asociaciones internacionales.....	116
3.4.4.1 Asociación Mundial de Radios Comunitarias.....	117
3.4.4.2 Asociación Mexicana de Derecho de la Información.....	118
3.4.4.3 Red de Medios Comunitarios de España.....	120
Conclusiones.....	123
Fuentes de Información.....	126

INTRODUCCIÓN

Lo que define a las radios comunitarias, según la Carta de Radios Comunitarias y Ciudadanas emitida por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), es su rentabilidad sociocultural¹.

Así como hay lugar en el espectro radioeléctrico para transmisiones comerciales que buscan la rentabilidad económica y para radios estatales que buscan la rentabilidad política, social y cultural debe haber espacio para emisoras que no pretenden la ganancia ni el proselitismo, sino la construcción de ciudadanía; el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes; la creación de consensos en torno a causas nobles, y en general, la mejoría en la calidad de vida de la gente.

En general, las radios comunitarias son la expresión organizada en la gestión de un medio de comunicación que, en localidades alejadas o sin comunicación entre sí, es la única vía para advertir el clima, para comunicarse con el médico o para enviar mensajes de interés local y personal.

En los pueblos indígenas, las radios comunitarias son instrumentos fundamentales para la conservación y reproducción de la cultura de las comunidades y los pueblos. Otorgar a esos pueblos la garantía de acceso efectivo a los medios de comunicación y darles posibilidades reales para, por ese medio, diseminar sus usos y costumbres entre sus comunidades otorga, a su vez, la garantía a un pueblo mestizo de que su identidad será preservada y reproducida.

La Constitución Política de nuestro país reconoce, en el artículo 2º, la composición pluricultural del pueblo mexicano, "sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

Por esta razón, las radios comunitarias juegan un papel preponderante, dadas sus características técnicas de operación, penetración y recepción, en la cohesión de las sociedades en donde operan, convirtiéndose en las principales correas de transmisión de la información y la cultura relevante entre las comunidades, especialmente en aquellas en donde sólo cuentan con un acceso limitado a los medios de comunicación.

¹ Las ideas y principios de esta Carta fueron debatidos y consensuados por los socios y socias latinoamericanos y caribeños de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y posteriormente aprobados por sus Representantes Nacionales y por el Consejo Regional en la VII Asamblea Mundial, AMARC 7, reunida en Milán del 23 al 29 de agosto 1988. Véase la página web de la AMARC: www.amarc.org

La pluralidad y multiculturalismo de México debe ser reconocido en sus diversas expresiones a través de los medios de comunicación masiva, especialmente la radio, por ser el medio que por sus características es el de mayor penetración y de más fácil acceso. Pese a que en la actualidad existe una tendencia a reconocer esta pluralidad social y las necesidades que requieren para su desarrollo, en nuestro país no existen las condiciones para garantizar la difusión y permanencia de estas expresiones, cuando menos en materia de medios de comunicación.

“El multiculturalismo abre una etapa diferente en el Estado Social como muestra de su permanente evolución. Señala Rolla que en los últimos años del siglo XX se produce una situación nueva en la que se reconoce el pluralismo y la diversidad al considerarse a la persona no sólo en su individualidad sino también como parte de un grupo o comunidad”².

Sin embargo, la actual Ley Federal de Radio y Televisión no contempla el concepto de Radio Comunitaria, lo que ha dificultado el reconocimiento a las estaciones que operan bajo este perfil y que actualmente, en su mayoría, son consideradas ilegales, a pesar que desde la reforma de 2001 en materia de derechos y cultura indígenas, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena a la federación, los estados y los municipios "establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación".

Por sus características, requerimientos técnicos, penetración y recepción, la radio es el instrumento ideal para la comunicación y articulación cultural, especialmente en el medio rural e indígena. Por ello, es imprescindible impulsar el reconocimiento jurídico y, por tanto, el ordenamiento de todas las Radios Comunitarias que existen en el país.

Sin embargo, desde el Gobierno se ha satanizado a las Radios Comunitarias porque les considera como transmisoras de ideas subversivas, organizadoras de conflictos sociales o incitadoras al alzamiento de los descontentos. En ese contexto, las autoridades han recurrido al ejercicio autoritario del poder público, exigiendo a las comunidades requerimientos que lo mismo Congreso que Gobierno han sido omisos en proveer, procediendo al desmantelamiento de instalaciones por el uso de la fuerza y encarcelamiento de quienes la operan, agrediendo así, en el nombre de una ley inferior, un derecho fundamental de las comunidades indígenas y los grupos de la sociedad civil organizados.

² Fernández Rodríguez, José Julio, *La libertad de expresión en un horizonte multicultural*, en Carbonell, Miguel (Coord.), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pág.111

Por esta razón, la propuesta fundamental es que las Radios Comunitarias tengan un estatus propio en la Ley Federal de Radio y Televisión, es decir, que no sean ni concesionarias, ni permisionarias, para que tanto los pueblos y comunidades indígenas del país, así como los grupos organizados de la sociedad –a través de organizaciones de la sociedad civil o sindicatos-, accedan en un esquema de autonomía al uso de la radiodifusión para los fines de desarrollo e interacción cultural entre estos y el resto de la sociedad.

La radio en México se ha desarrollado como una industria que excluye la participación efectiva y continua de sus audiencias y que ignora sus necesidades, tradiciones e intereses como comunidades diversas con identidades propias. En este modelo de radio comercial los radioescuchas se encuentran reducidos a la condición de auditorios pasivos, consumidores potenciales una infinidad de productos y servicios y cómplices obligados de ídolos efímeros y huecos, producto de la llamada industria cultural.

La alternativa que representa la radio permisionada ante el poderoso embate de la radio comercial es, términos de penetración e influencia, insignificante. Ciertamente los contenidos de los medios permisionados tienden a privilegiar los temas sociales, educativos y culturales, ya que no tienen la pesada carga del rating.

Sin embargo, los medios permisionados, especialmente aquellos que se encuentran en manos de los gobiernos estatales, enfrentan un problema: se han convertido en medios de comunicación gubernamentales que responden a intereses políticos y partidistas y no a las necesidades comunicativas de la sociedad en su conjunto. Los contenidos informativos de la radio gubernamental se convierten en propaganda y los radioescuchas en son vistos como un mercado electoral.

Por esta razón, ante la cerrazón e imposibilidad de acceder a los medios de comunicación masiva, desde hace varias décadas, quizá desde el comienzo mismo de la radiodifusión, surgieron medios alternativos -creados y operados por organizaciones sociales, indígenas, campesinas, sindicales o estudiantiles- que buscaron llenar el vacío que deja la radio y la televisión comercial. Estos medios, surgidos en la ilegalidad jurídica, dado que no cuentan con la autorización gubernamental establecida en la Ley Federal de Radio y Televisión, han permanecido hasta la actualidad pese a las persecuciones que ha emprendido la autoridad y las acusaciones y descalificaciones vertidas en su contra por los representantes de la industria.

Actualmente se desarrolla un movimiento internacional de Radios Comunitarias que pretenden esbozar lineamientos mínimos que deben reunir estos medios para que verdaderamente cumplan con sus objetivos, esto es, servir como un vínculo social entre los diversos grupos sociales.

Hoy en día resulta prácticamente imposible que cualquier persona física o algún grupo organizado de la sociedad civil acceda a los medios de comunicación masiva para exponer sus problemas, necesidades e inquietudes, a menos que sea producto de la invitación directa de quienes controlan la programación de los mismos.

Ni siquiera los representantes de los poderes institucionales o fácticos tienen acceso a los medios de comunicación sino es por medios de espacios contratados, lo que condiciona la participación social a la capacidad económica de los interesados, dejando fuera de toda posibilidad a más del 50 por ciento de la población que se encuentra en condiciones de pobreza y que ve con ello vulnerados su derecho a la comunicación.

Además, la posibilidad de acceder a los llamados medios públicos es igualmente difícil y limitada a los intereses de los directivos en turno que generalmente son miembros activos del partido político en el poder, lo que limita la discusión sobre asuntos públicos y sobre todo la crítica hacia las autoridades en turno.³

Por esta razón surge la inquietud de elaborar un estudio que demuestre que la legislación actual que regula la radiodifusión en México es insuficiente, ya que ha permitido el establecimiento de oligopolios mediáticos en detrimento de la pluralidad y la democracia en la que supuestamente vivimos. Aunado a este fenómeno, existe muy poca bibliografía y fuentes documentales que muestren, desde el punto de vista social, la gravedad del problema y las afectaciones que están sufriendo las personas y grupos organizados que operan estaciones de radio con un perfil comunitario.

Tan sólo en Michoacán se han registrado en los últimos meses una serie de persecuciones contra los operadores de radios comunitarias, calificadas por la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión y por las propias autoridades gubernamentales como “radios piratas” y a sus integrantes como “delincuentes”, cuando sólo hacen uso de su derecho a la comunicación establecido en los acuerdos y tratados internacionales signados por México.

Las experiencias registradas en otros países latinoamericanos como Brasil y Chile o incluso en algunos europeos como Francia nos muestran que

³No hay que olvidar que de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo “El Gobernador del Estado, nombrará y removerá libremente a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo o en las leyes”, lo que limita el accionar a los directivos del SMRYTV a las directrices marcadas por el mandatario en turno.

es viable técnica y jurídicamente regular la operación de radios comunitarias y con esto garantizar el derecho de todas las personas a la comunicación.

Este estudio pretende mostrar que las radios comunitarias (tomando como muestras las estaciones que operan en Michoacán) responden a la necesidad de la población, especialmente aquella que vive en zonas rurales, de contar con medios de comunicación que respondan a sus necesidades más apremiantes.

La mayoría de las llamadas Radios Comunitarias que existen en el país operan en la ilegalidad debido a que no cuentan con el permiso necesario – contemplado en el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión- y por lo tanto son objeto de persecuciones por parte de las autoridades.

La creación de estas estaciones de radio responden a la necesidad de la sociedad de contar con sus propios medios de comunicación que respondan a sus propias inquietudes y necesidades culturales, ideológicas, políticas y sociales, ya que los medios de comunicación de cobertura nacional o estatal cumplen una labor generalmente de entretenimiento, mostrando modelos de convivencia totalmente alejados de su realidad.

Sin embargo, aunque la actual Ley Federal de Radio y Televisión contempla en el artículo 13 que para operar un servicio de radiodifusión es necesario contar con concesión o permiso –que pueden ser oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas “o de cualquier otra índole”- en la realidad la mayoría de las concesiones y permisos han sido otorgados a pocas organizaciones civiles, indígenas, obreras, sindicales o campesinas. En cambio, la mayoría de las 1, 579 estaciones de radio que cuentan con permiso o concesión⁴ están en manos de grupos empresariales o gobiernos estatales.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión, todos los grupos sociales organizados e incluso personas físicas tienen derecho y posibilidades de obtener un permiso o concesión para operar un servicio de radiodifusión pero en la realidad resulta casi imposible para grupos organizados de la sociedad civil –ya sean ciudadanos, campesinos, indígenas, obreros o sindicales- contar con un permiso para operar una estación de radio.

Luigi Ferrajoli plantea una serie de cuestionamientos a la luz del vertiginoso desarrollo de los medios masivos de comunicación de carácter comercial frente al débil embate de los medios públicos o comunitarios: “¿La

⁴ De acuerdo con la Comisión Federal de Telecomunicaciones actualmente existen 834 estaciones de AM, de las cuales 94 son permisionadas y 726 de FM, de las cuales 253 son permisionadas. Disponible en www.cofetel.gob.mx visitada el 15 de enero de 2010

libertad de expresión es una variable dependiente del mercado o se trata de un principio y un derecho fundamental de la Constitución republicana?, ¿el Estado y el mercado, los poderes políticos y los poderes económicos se encuentran limitados por este derecho constitucional o, por el contrario, pueden disponer de dicho derecho discrecionalmente hasta controlar e imitar su ejercicio? ¿La defensa de esta libertad fundamental para la democracia pasa (solamente) a través de la reivindicación del pluralismo de los propietarios de los medios de información o debe garantizarse como un valor que es un fin en sí mismo? ¿Se trata únicamente de antitrust o también y en primer lugar de un problema autónomo de libertad y de democracia?. En breve: ¿La libertad de prensa y de información se identifica con la propiedad de los periódicos y de las televisiones o es una cosa distinta que debe estar por encima de ella en lugar de subordinarse a la misma?”⁵

Y por ello surgen cuestionamientos que esta investigación pretende acarar: ¿Por qué prácticamente son inexistentes las llamadas radios comunitarias en nuestro país? ¿Por qué la mayoría de los permisos que son otorgados están dirigidos a gobiernos locales y no a grupos civiles organizados ya sean ciudadanos, campesinos o indígenas? ¿Se requiere modificar la actual legislación para garantizar el acceso de todos los grupos civiles a los medios de comunicación masiva como es la radio o se trata sólo de una política de exclusión por parte del gobierno federal? ¿La negativa o dificultad que tienen los grupos de la sociedad civil organizada para operar radios comunitarias viola su derecho a la comunicación y a la información?

⁵ Ferrajoli, Luigi, *Libertad de información y propiedad privada*, en Carbonell, Miguel (Coord.), Problemas contemporáneos de la libertad de expresión. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, págs.130 y 131

CAPÍTULO I. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO SUSTENTO DE LA RADIODIFUSIÓN SONORA COMUNITARIA O DEL TERCER SECTOR DE LA COMUNICACIÓN

1.1 El derecho a la Información

1.1.1 Definición del derecho a la información

Con el reconocimiento del derecho a la información y su inclusión y definición en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, quedaron delimitados los alcances de este derecho que anteriormente estaban limitados a la libertad de expresión y la libertad de prensa.

El artículo 19 de la Declaración Universal sienta las bases del derecho a la información, aunque no será hasta la década de los 70's cuando España y México lo incluyan en sus respectivas constituciones.

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 expresión⁶.

A partir de ese momento, inicia el análisis de los alcances y límites del derecho a la información que, de entrada, dotaba de nuevas facultades y derechos a las personas que anteriormente ni siquiera eran reconocidas con las leyes de prensa. Además vincula jurídicamente dos conceptos que hasta ese momento no habían sido vinculados.

La aportación clave de la Declaración de 1948 es la de situar la información como objeto central de las relaciones jurídico-informativas, al permitir calificar cada acto informativo como algo debido al público [...] La información debida

⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en la página de la Organización de las Naciones Unidas: <http://157.150.195.10/es/documents/udhr/> Consultado el 22 de enero de 2011

al público no es sólo aquella que no produce daños o que no constituye infracción administrativa o delito, sino fundamentalmente aquella que hace del público ciudadanos bien informados⁷.

Ana Azurmendi, catedrática de la Universidad de Navarra, explica que el derecho a la información, como derecho humano que es, puede desglosarse en tres categorías que constituyen su estructura interna, así que desde esta perspectiva se obtiene que:

- El Sujeto del derecho a la información es un sujeto universal: se atribuye a todos los hombres de igual manera. No cabe hablar de excepciones o privilegios. Ni siquiera una mayor preparación profesional o la dedicación a una tarea de comunicación rompen esta característica de igualdad.
- Su objeto, el bien que trata de asegurar y proteger, es la información veraz, de utilidad para sentirse más integrado en la propia vida social, en lo que constituye la comunidad.
- Las facultades son las posibilidades de acción del sujeto. Son las que dan vida al derecho en cuestión, por eso se dice que forman su contenido, y que denotan su particular modo de ser. Hasta el punto de que el Tribunal Constitucional español señala que “un derecho (...) desprovisto de las facultades que lo identifican no puede servir a los intereses y a los valores en atención a los cuales el derecho en cuestión fue reconocido por el ordenamiento positivo⁸.

1.1.2 Reconocimiento internacional del derecho a la información

Tras la inclusión del derecho a la información en la Declaración Universal en 1948, el Consejo de Europa aprobó el 4 de noviembre de 1950 el Convenio

⁷ AZURMENDI, Ana, Derecho de la Información: guía jurídica para profesionales de la comunicación, ed. Enuza, 2º edición, España, 2001, p. 30

⁸ *Ibidem*, p.p. 53-54

para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales -que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953- en donde incluyó en su artículo 10 el derecho a la información.

Artículo 10. Libertad de expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial⁹.

El Tribunal Europeo, creado en 1959, tendrá la responsabilidad de hacer efectivos los acuerdos del Convenio, que será la máxima instancia de protección de los derechos en Europa.

La influencia de estos dos ordenamientos se vería reflejada en otro documento, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966. El derecho a la información quedaría plasmado en el artículo 19, el cual, aunque no se refiere al derecho a la información como tal, sino al derecho a la libertad de expresión, su contenido es el mismo.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

⁹ Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/conveudh50.html> Consultado el 22 de enero de 2011

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.

3. 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:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas¹⁰.

Aunque la mayoría de los países latinoamericanos signaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional y a pesar de la obligación contraída de incluir en sus ordenamientos jurídicos los derechos reconocidos, en este caso el derecho a la información, hasta entrada la década de los 70's el compromiso seguía pendiente.

Incluso la mayoría de los países latinoamericanos habían organizado la Convención Americana de Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica, el 7 de abril de 1970, en donde reconocieron a nivel regional los derechos reconocidos en la Declaración y ratificados en el Pacto Internacional de 1966. No obstante, los acuerdos de la Convención no entraron en vigor hasta el 18 de junio de 1979. En el artículo 13 quedaron delineados los alcances y excepciones del derecho a la información.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

¹⁰ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, consultado en la página de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>. Consultado el 22 de enero de 2011

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional¹¹.

1.1.3 Reconocimiento del derecho a la información en las constituciones de México y España

¹¹ Convención Americana de los Derechos Humanos, disponible en la Página de la Organización de los Estados Americanos: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html> Consultado el 23 de enero de 2011

Después de que el derecho a la información fue reconocido en la Declaración Universal en 1948, inició el análisis teórico del contenido y los alcances de este derecho que no se vería plasmado en las constituciones de España y México hasta finales de la década de los 70's.

En España, la Constitución de 1978 reconocería este derecho en su artículo 20, aunque también resultan fundamentales los artículos 53.1¹² y 96 para entender sus verdaderos alcances y contenido.

El artículo 20 establece:

1. Se reconocen y protegen los derechos:
 - a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
 - b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
 - c) A la libertad de cátedra.
 - d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.
4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente,

¹² Artículo 53.1: Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial¹³.

En este apartado resulta por demás interesante el apartado “d” del citado artículo en donde reconoce que están protegidos los derechos a “reconocer o comunicar libremente información por cualquier medio de difusión”, lo que permitirá en los años siguientes que particulares conformen empresas informativas en radio y televisión.

El caso más emblemático será la lucha de Antena 3 por obtener la licencia para operar una cadena de televisión que hasta ese momento sólo el Estado podía operar.

El artículo 20, que reconoce y describe el derecho a la información, se verá complementado con otros artículos constitucionales que brindarán certeza al cumplimiento del citado derecho por encontrarse dentro del apartado *De los derechos y deberes fundamentales*. Así el artículo 53.1 establece que “deberá respetarse en todo caso su contenido esencial” en una clara alusión a que estos derechos tienen su propia e intrínseca fuerza normativa.

A su vez, el artículo 96 establece la obligación del Estado de respetar los tratados internacionales celebrados por el Estado español entre los que destacan, por su relevancia en el caso de estudio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente por España, formarán parte del ordenamiento interno (...) ¹⁴

¹³ Constitución Española de 1978, disponible en <http://www.tribunalconstitucional.es/Lists/constPDF/ConstitucionCASTELLANO.pdf> Consultada el 23 de enero de 2011

¹⁴ Constitución Española de 1978, disponible en <http://www.tribunalconstitucional.es/Lists/constPDF/ConstitucionCASTELLANO.pdf> Consultada el 23 de enero de 2011

Con estas determinaciones, el derecho a la información, reconocido y protegido en el artículo 20, cobraba mayor relevancia y aunque en los siguientes años el Tribunal Constitucional español y la Corte Europea tendrán una participación relevante para definir con mayor claridad los alcances y características de este derecho, las bases estaban sentadas.

El derecho a la información se reconoce junto con los derechos a la libertad de expresión, a la de creación artística y científica, y a la de cátedra. Derechos que conforman el ámbito de las actividades intelectuales y artísticas del hombre, actividades del pensamiento y del espíritu humano; quizás sea precisamente el hilo conductor del art. 20, el núcleo que le da una coherencia interna. También aquí la conexión con otros artículos constitucionales se hace indispensable¹⁵.

Cuando México firmó la Declaración de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se comprometió, tal como lo establece el artículo 133 de la Constitución Política, a adecuar sus normas internas para garantizar plenamente el respeto de los derechos establecidos en los tratados internacionales.

Cabe recordar la tesis aislada que emitiera la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro “Tratados internacionales que se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”¹⁶. Si bien, el tema que dio origen a la discusión fue la “libertad sindical”, la posición de la Corte respecto a la jerarquía de las leyes quedó manifiesta.

¹⁵ Azurmendi, Ana, *op. cit.* p. 58

¹⁶ Tesis de pleno LXXVI/99, aprobada en la sesión privada del 28 de octubre de 1999.

La adición efectuada en 1977 al artículo 6° constitucional –“El derecho a la información será garantizado por el Estado”- lejos de cumplir con los acuerdos internacionales generó confusión sobre el contenido y alcance de éste derecho que originalmente fue “entendido” por los legisladores mexicanos que redactaron la reforma política¹⁷ como la posibilidad que tendrían los partidos políticos y sus candidatos de acceder a los medios masivos de comunicación para difundir sus plataformas electorales.

Incluso la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis interpretó –o mejor sería decir, mal interpretó- el “derecho a la información” como una garantía social, correlativa a la libertad de expresión que se instituyó con motivo de la llamada reforma política “y que no se pretendió establecer como una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”¹⁸.

Aunque de inmediato académicos de diversas instituciones educativas y representantes de organizaciones sociales trataron de explicar el verdadero contenido y alcances de este derecho¹⁹, no fue hasta varios años más tarde que la misma SCJN rectificó y explicó este derecho como una garantía individual.

Para comprender más ampliamente el desarrollo del concepto, desde su concepción inicial únicamente como “garantía social”, desprendida de una reforma política, hasta su reinterpretación como “garantía individual”, garante

¹⁷ En 1977 el Congreso de la Unión expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales cuya “principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes “no incluidas” y propiciar su representación en los órganos legislativos. La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuera bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones”. Consultado en la página del Instituto Federal Electoral el 22 de octubre de 2010 <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, agosto de 1992, t. X, p. 44

¹⁹ Para conocer los detalles de los primeros foros de consulta es recomendable la obra de FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima, Los medios de difusión masiva en México, México, Juan Pablos Editores, 1982

no sólo de la libertad de expresión, sino del derecho a recibir y difundir, es recomendable conocer las opiniones vertidas por los ministros de la SCJN en dos casos²⁰ : la masacre ocurrida en el vado de Aguas Blancas, municipio de Guerrero y el amparo promovido por Laura Sánchez Montiel contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades consistentes en la expedición y aplicación del artículo 22 de la Ley del Seguro Social.

Ciertamente existen otros casos anteriores y paradigmáticos, como el amparo promovido en 1983 por el reconocido jurista, Ignacio Burgoa Orihuela²¹ , caso en donde la SCJN resolvió que el derecho a la información era una garantía social y no un derecho individual que protegía la libertad de expresión de las personas.

No resulta ocioso recordar parte del contenido de la tesis emitida por los ministros de la SCJN, porque años más tarde, la Corte tendrá una posición distinta y definirá el derecho a la información como una garantía individual que protege no sólo la libertad de expresión, sino también el derecho a recibir información veraz y oportuna.

Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "reforma política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información²².

²⁰ Las discusiones sobre éstos casos y las opiniones vertidas por los ministros pueden se encuentran compiladas en el libro "El derecho a la información", editado por la SCJN en el año 2000. Puede consultarse en línea en: <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/CD AAC>

²¹ Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Octava Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, t. X, agosto de 1992, p. 44, tesis aislada 2ª I/92, materia constitucional , en Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2004, www.scjn.gob.mx

²² *Idem*

Resulta sorprendente esta confusión si tomamos en cuenta que los pactos y convenciones internacionales signadas por México contenían, explicaban y delimitaban el derecho a la información, al tiempo que en España, como lo comentamos líneas arriba, José María Desantes Guanter, y en México, Sergio López Ayllón, sentaban las bases de la doctrina y las teorías de este derecho.

Precisamente el párrafo añadido al artículo 6º constitucional ocasiona, por su generalidad, problemas de interpretación, tal como sucede con las normas de derecho fundamental que deben ser acompañadas de instrumentos jurídicos que las interpreten y las hagan aplicables, aunque este no es un problema exclusivo del derecho a la información, sino de todos, o la mayoría de los textos constitucionales.

En el caso del párrafo “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, el legislador mexicano no explicó en su momento qué era ese derecho y cómo el Estado lo garantizaría, de ahí la variedad de interpretaciones, muchas de ellas completamente erróneas, como la idea de que éste derecho era únicamente para que los partidos políticos tuvieran acceso a los medios masivos de comunicación para difundir su propaganda política.

Aunque en la exposición de motivos promulgada por el Poder Legislativo se aclaraba que la adición al artículo 6º Constitucional era una garantía social que formaba parte de una reforma política a favor de los partidos políticos y no de las personas, la interpretación quedaba ahora en manos de los ministros de la Corte y su reglamentación bajo la responsabilidad del Ejecutivo.

Y para que no quedara dudas sobre el origen y alcances iniciales del nuevo derecho en el ordenamiento mexicano fue el propio Poder Ejecutivo quien explicó desde la exposición de motivos de la reforma, sus objetivos.

López Ayllón recurre a Alexy para explicar que para resolver los problemas de interpretación que generan las normas fundamentales, que son abiertas semántica y estructuralmente, es necesario recurrir a la dogmática de los derechos fundamentales y para ello debemos identificar otras normas denominadas normas adscriptivas que permiten precisar el contenido del texto constitucional.

Según Alexy, las normas adscriptivas no son estatuidas directamente por el texto constitucional sino que son adscritas a las normas directamente estatuidas por la Constitución. Por ello, las normas de derecho fundamental pueden consistir en dos grupos: en las normas de derecho fundamental directamente estatuidas por la Constitución y las normas de derecho fundamental a ellas adscritas (...) una norma adscriptiva será válida si es posible dar una `fundamentación iusfundamental correcta` que incluye los criterios jurídico, ético y sociológico”²³.

En el ordenamiento jurídico mexicano, el derecho a la información no sólo está contemplado en el artículo 6º constitucional, en el párrafo en comento, sino en otros textos como en los artículos 7º²⁴ y 8º²⁵, así como en diversas leyes secundarias²⁶ y tesis de la SCJN.

Dos casos resultaron paradigmáticos para que los ministros de la Corte comprendieran el contenido de este derecho y sus alcances, más acordes con los pactos y tratados internacionales signados por México y los postulados de la doctrina.

²³ López Ayllón, *op. cit.*, pp. 160-161

²⁴ El artículo establece: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores o coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.

²⁵ El artículo establece: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

²⁶ Tales como la Ley sobre Delitos de Imprenta; Ley Federal de Radio y Televisión; Ley Federal de Derechos de Autor; Ley Federal de Estadística, Geografía e Informática; Ley General de Bibliotecas, entre otras. Además de reglamentos y disposiciones administrativas.

En la década de los noventa, cuando el derecho a la información había sido interpretado como una garantía social más ligada a derechos políticos y electorales, surgió un caso emblemático que le otorgaría a este derecho una connotación más amplia, reconociéndolo ahora sí como una garantía individual, que protege el derecho a saber, investigar y recibir de todas y cada una de las personas: el caso de la matanza de indígenas en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez del estado de Guerrero y el amparo solicitado por Ana Laura Sánchez Montiel contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación del artículo 22 de la Ley del Seguro Social.

Durante el análisis y la discusión que sostuvieron los ministros de la Corte en los casos antes descritos –y en otros que si bien no impactaron de manera definitiva en las sentencias una definición clara del derecho a la información, sí mostraron las tendencias y opiniones de los ministros- quedó de manifiesto la divergencia de opiniones respecto a los alcances de éste derecho entre quienes juzgaron los primeros casos y quienes sentaron las bases de cómo lo entendemos actualmente.

Sin embargo, no existe plena divergencia de opiniones entre los ministros cuando el derecho a la información es ubicado como una garantía social, ya que se considera a la información como un bien social correlativo a la libertad de expresión, cuya tutela se refiere a la necesidad que tiene la sociedad de contar con información adecuada y garantizada por el Estado.

Durante el análisis del amparo en revisión 3008/98, promovido por Ana Laura Sánchez Montiel, en sesión privada celebrada el martes 22 de febrero de 2000, ante el pleno de la Corte, el ministro Castro y Castro expresó su desacuerdo con ubicar al derecho a la información como una garantía social desvinculada con las garantías individuales.

“(…) las llamadas garantías sociales no sirven para nada si los gobernados beneficiarios no han de tener acción constitucional para hacerlas valer en los casos concretos que les afecten. En cierto que puede implicar un hacer por parte del Estado, pero eso es letra muerta si no hay acción para exigir la conducta gubernamental indebidamente omitida. Ahora, el que las garantías sociales beneficien a grupos, no implica que los integrantes de esos grupos no puedan reclamar la omisión del gobierno cuando los afecte. Todas las garantías individuales afectan a muchos y todos los afectados pueden exigir su cumplimiento, para eso es el juicio de amparo”²⁷.

Estas discusiones y análisis de los ministros junto con las definiciones proporcionadas por académicos lograron reorientar el concepto del derecho a la información y definir plenamente su objeto, sujeto y límites en beneficio de todas las personas.

Actualmente, el derecho a la información en México ha sido definido de forma más amplia y precisa por parte de juristas y académicos, lo cual ha facilitado su aplicación, aunque, al mismo tiempo, ha mostrado las deficiencias jurídicas para su aplicación.

Es así que la concepción jurídica del derecho a la información en México quedaba por fin en concordancia con la doctrina y los tratados internacionales, aunque la reforma efectuada en 2006²⁸ limitaba nuevamente este derecho al

²⁷ El derecho a la información. SCJN, 2000, pp. 25

²⁸ Artículo 6º constitucional establece: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

relacionarlo e incluso confundirlo con el derecho de acceso a la información, tema que requiere un amplio análisis que no es materia de esta investigación.

No obstante, el derecho a la información, si bien protege el derecho que tienen todas las personas a investigar, difundir y acceder a información en posesión de cualquier institución que reciba recursos del erario público –con las limitantes que las propias leyes establecen-, no garantiza el acceso de las personas o los grupos sociales a los medios de comunicación, con lo cual queda limitado este derecho.

Es por esto, que en los últimos años se ha planteado la necesidad de ampliar el derecho a la información o introducir un nuevo concepto, “derecho a la comunicación”, que garantice el acceso de las personas a los medios de comunicación, no sólo como fuentes de información, sino como responsables y operadores directos de los mismos, sobre todo aquellos que requieren permisos por parte del Estado para operar como es la radio y la televisión.

1.1.4 Sentencias y jurisprudencia sobre el derecho a la información en México y España

Analizar las sentencias de los máximos tribunales de ambos países resulta esclarecedor para comprender mejor la evolución conceptual que ha tenido el derecho a la información, la libertad de expresión y otro tipo de libertades fundamentales.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Más que un estudio comparativo conceptual sobre el derecho a la información, en este capítulo se pretende exponer de forma descriptiva los casos más emblemáticos que han llevado hasta los tribunales y que nos permitirán tener más claridad sobre el tema que nos ocupa: la radiodifusión sonora comunitaria o del tercer sector de la comunicación.

Las controversias comenzaron a surgir desde el comienzo mismo de la elaboración y aprobación de los artículos constitucionales referentes al derecho a la información y la libertad de expresión debido, entre otras cosas, al desconocimiento y desinterés de los legisladores de ambos países que generó, en algunos casos, incertidumbre jurídica.

Ana Azurmendi²⁹ expone cómo desde las discusiones mismas de los legisladores, creadores de la Constitución de 1978, hubo poca atención a la elaboración del texto, especialmente del artículo 20, en donde no se vio reflejada la doctrina sobre el tema que ya existía para la época, lo que generó contradicciones con algunas leyes ya existentes.

El estudio del Anteproyecto de la Ponencia Constitucional y de las Actas de las sesiones de discusión y aprobación de las enmiendas, del 19 de Mayo de 1978 (en “Boletín de las Cortes Generales” 70 [1978] 2553-2550, confirman:

1. Que no se entró a discutir sobre cuestiones doctrinales de ninguno de los derechos reconocidos en el artículo 20, en el anteproyecto final: artículo 19;
2. Que los temas que centraron el debate fueron: la cláusula de conciencia y el secreto profesional –en discusión muy rápida en la que enseguida se llega a un acuerdo – y el control político de la televisión, tema al que se dedicó la mayor parte del tiempo del debate sobre el entonces artículo 19³⁰.

²⁹ Azurmendi, Ana, *op. cit.* p. 55

³⁰ *Ibid.* p. 59

Entre las leyes que entraron en controversia con el artículo 20 constitucional español es la Ley 4/1980 del Estatuto de Radio y Televisión en cuanto al derecho a crear empresas informativas privadas en la radio o la televisión. De acuerdo con esta ley, el único facultado para operar estos medios era el Estado.

Artículo 1.

1. La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado.

2. Se entiende por televisión la producción y transmisión de imágenes y sonidos simultáneamente, a través de ondas o mediante cables destinados mediata o inmediatamente al público en general o a un sector del mismo, con fines políticos, religiosos, culturales, educativos, artísticos, informativos, comerciales, de mero recreo o publicitarios.

La contradicción que existía entre este artículo con el artículo 20 constitucional y el interés de empresas privadas de crear empresas informativas derivó en juicios que llegaron hasta los tribunales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 12-1982, de 31 de marzo da cuenta de esta situación.

Aunque en un principio los tribunales mantenían su posición de que el Estado era el único facultado para poseer y operar medios de comunicación, las sentencias posteriores del máximo Tribunal concluirán con la protección de los principios generales del ordenamiento jurídico que es el derecho que tienen todas las personas de crear soportes o instrumentos de comunicación, siempre y cuando sean respetados los límites y la normatividad que establece la propia ley y los acuerdos internacionales.

En enero de 1994, el Tribunal Constitucional rompe con el criterio de interpretación del artículo 20 de la Constitución española, que hasta ese momento consideraba que la televisión era un servicio público de titularidad estatal, por lo que si una empresa privada o una organización social quería

operar un medio audiovisual, específicamente televisión, requería de un permiso administrativo emitido por la autoridad.

Sin embargo, en la Sentencia del Tribunal 31/1994, de 31 de enero, establece que al no existir ninguna ley que reglamentara la entrega de permisos para operar televisión por cable, se consideró que con ello había una prohibición a los derechos de los ciudadanos, especialmente al artículo 20 constitucional, por lo que se optó por permitir la instalación de emisoras de televisión, abriendo una nueva etapa en la interpretación y salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas.

Esta nueva interpretación del artículo 20 constitucional desechó la idea de que el régimen de la radio y la televisión era decidido únicamente por el interés de los legisladores. Con esta decisión y la sentencia 12/1982, de 31 de marzo, que resolvió el caso de Antena 3, rompe con el monopolio televisivo que hasta ese momento tenía el Estado español, para dar paso a una nueva etapa, si no mejor, cuando menos más abierta y competitiva.

Anteriormente el Tribunal Constitucional sostenía una interpretación, según la cual el legislador era soberano en torno a la regulación de la televisión (con la limitación de respetar en todo caso el pluralismo): podía optar por una televisión pública o por una privada, y de ahí la justificación de su definición legal como servicio público de titularidad estatal (1). Incluso había rechazado expresamente que del artículo 20 de la Constitución naciese un derecho a exigir otorgamientos de frecuencias aunque fuera a nivel local, como indicó en la sentencia 206/1990, en un caso muy semejante al presente³¹.

A nivel continental, el Tribunal Europeo ha emitido interesantes sentencias que dan claridad sobre los alcances y límites del derecho a la

³¹ Santaolalla, Fernando, "Televisión por cable y control de omisiones por el legislador (en torno a la STC 31/1994, de 31 de enero) Epílogo sobre la televisión privada (STC 127/1994)", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1994, Mayo-Agosto, págs. 173-185 Disponible en línea en la Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid [<http://europa.sim.ucm.es/compludoc/AA?a=Santaolalla%2c+Fernando&donde=castellano&zfr=0>] Consultado el 10 de marzo de 2011

información y la libertad de expresión. Sobre el artículo 10 del Convenio Europeo, el Tribunal Europeo ha emitido más de 27 sentencias, destacando por el tema que nos ocupa, el *Informationsverein Lentia y Otros v. Austria*.

En este caso, el máximo Tribunal europeo juzga si la negación por parte de un gobierno a conceder varias licencias para radio y teledifusión es una restricción injustificada del derecho a comunicar³².

Las 25 resoluciones que giran alrededor de siete cuestiones: la actividad periodística, los menores como sujetos especialmente protegidos ante determinados contenidos, la comunicación comercial como integrante del ejercicio del derecho a la información, el difícil equilibrio entre la crítica y la reputación de los personajes e instituciones públicos, el secreto profesional, las limitaciones a los juicios paralelos en los medios y el derecho restringido a crear empresas de comunicación.

1.2 El derecho a recibir y el derecho a difundir como sustento del derecho instrumental a crear medios de comunicación.

1.2.1 El derecho a recibir en España y México.

El derecho a la información es un derecho reconocido y protegido recientemente, ya que es hasta la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 cuando queda definido y aunque el documento no tiene carácter vinculante, con el paso de los años los Estados miembros irán integrándolo a sus ordenamientos jurídicos.

³² Para ampliar más sobre el tema es pertinente leer el artículo de Azurmendi, Ana, "Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1959-1999): cuarenta años de jurisprudencia sobre el derecho de la información", en *Comunicación y Sociedad*, Universidad de Navarra, Volumen XIII, No. 1/2000 Disponible en línea en: http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art_id=374 Consultado el 10 de marzo de 2011

Sin embargo, el derecho a la información enfrentará en los años subsecuentes dificultades para su pleno reconocimiento y efectivo cumplimiento, ya que ni los legisladores, responsables de elaborar las legislaciones locales, ni los tribunales, encargados de su interpretación, comprendieron sus alcances.

Ana Azurmendi, catedrática de la Universidad de Navarra, da cuenta de los conflictos interpretativos que han enfrentado los tribunales europeos y españoles para hacer efectivo el derecho a la información, confundiéndolo continuamente con la libertad de expresión, limitando con ello, derechos fundamentales de todas las personas.

La catedrática da cuenta que la falta de claridad y precisión en la definición de ambos conceptos, principalmente en las sentencias del Tribunal europeo, genera confusión y limita los derechos de las personas. En cambio, el Tribunal Constitucional español ha diferenciado ya la naturaleza de ambos conceptos, diferenciando la libertad de expresión del derecho a la información, permitiendo con esto mayor claridad no sólo en la aplicación de la justicia, sino en la exigencia de la misma³³.

Estas deficiencias a la hora de redactar los artículos constitucionales y las leyes y reglamentos ha generado confusión –aunado también al desconocimiento y falta de análisis de los jueces y magistrados- en la población que desconoce cuáles son sus derechos y libertades, cuando menos en la materia. Por ello, las definiciones y estudios académicos han contribuido a una mejor comprensión de la naturaleza, alcances y diferencias entre las libertades y derechos relacionados con la información y la comunicación.

El derecho a la información, como ya se ha comentado, es más amplio que la libertad de expresión y comprende tres características fundamentales: la

³³ Las STC 6/1988 y 107/1988 precisan la diferencia que existe entre libertad de expresión y derecho a la información. Es posible acceder a estos documentos a través del *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*

facultad de recibir, difundir e investigar. La posibilidad de expresar ideas, opiniones o pensamientos, compartir y allegarse información veraz y oportuna y acceder a la misma sería impensable si alguna de las citadas facultades estuviera restringida.

Por ello es preciso comprender la naturaleza y estructura del derecho a la información, diferenciar y conocer cada una de sus facultades, ya que serán el fundamento teórico y jurídico de la exigencia personal y social de crear medios de comunicación, tal como ha ocurrido con las radios comunitarias, a pesar de que muchos Estados se han negado abierta o disimuladamente a reconocer este derecho.

Un Estado que se precie de ser democrático debe contar con una sociedad que goce de derechos. Uno de éstos es el derecho a la información y la libertad de expresión, ya que como lo han expresando en reiteradas ocasiones los tribunales, europeo, español o incluso la Corte mexicana, son fundamentos esenciales de cualquier sociedad democrática y condición primordial para el progreso y desarrollo de las personas.

Pero si el derecho a la información y la libertad de expresión pueden ser ejercidos plenamente sólo por unos cuantos, ya no es posible afirmar que se vive en un Estado democrático, sino en un régimen oligárquico. El pleno ejercicio del derecho a difundir a través de todos los medios, incluidos los medios de comunicación social como la radio y la televisión, debe ser garantizado por el Estado por medio de reglas que garanticen el pluralismo informativo y la diversidad cultural.

Limitar este derecho o permitir que sólo unos cuantos accedan al espectro radioeléctrico para crear medios de comunicación social limita el derecho a recibir información plural, violentando nuestro derecho a acceder a información plural que permita generar un debate sobre los temas de interés público.

La facultad de recepción es la facultad de elección. En primer lugar, la posibilidad de recibir o no una información. En segundo lugar, a la posibilidad de elegir de entre todas las informaciones una de ella. Esto requiere la máxima pluralidad posible de medios y de mensajes y, en último término y de mensajes y, en último término, la libertad de establecimiento, que aunque no explícita se encuentra recogida implícitamente en el artículo 20 de la Constitución³⁴.

El derecho a recibir³⁵ comprende la facultad de recepción del sujeto universal y tal facultad-derecho tiene como elementos básicos:

- La facultad de no recibir información no deseada
- La facultad de selección de los mensajes por parte del público de acuerdo a sus gustos, necesidades y conveniencia.

Respecto a esta facultad, su contenido está unido a instituciones tradicionales ligadas al derecho a la información como la salvaguarda del pluralismo y el derecho de acceso. Ahora bien, lo que son posibilidades reconocidas al ciudadano dentro de su facultad de recepción, constituyen al mismo tiempo obligaciones para los poderes públicos, ya que sólo con su respaldo es posible garantizar los derechos de aquel³⁶.

1.2.2 El derecho a difundir en España y México.

La facultad de difundir es el derecho que ha generado confusiones con la libertad de expresión pero que más que contraponerse, se complementan ya que en muchos casos no podría entenderse una sin el otro. No obstante, la definición conceptual para diferenciar la naturaleza y alcances de ambos ha generado conflicto y confusión, tanto a nivel doctrinal como jurídico.

³⁴ Bel Mallén, Ignacio *et al*, *Derecho de la Información (I) Sujetos y Medios*, Ed. Colex, Madrid, p. 115

³⁵ Azurmendi, Ana, *op. cit.*, p. 93

³⁶ *Ibid*

Para Desantes es tan fuerte –la difusión– como facultad que explica la confusión entre libertad de expresión y derecho a la información. Su existencia es la consecuencia de la libertad de pensamiento, de naturaleza individual aunque a veces se ejerza colectivamente, a través de los medios de comunicación y genere las opiniones comunes o públicas³⁷.

Para el STC español, la diferencia entre libertad de expresión y derecho a la información, en donde colocarían sin más la facultad de difundir, radica únicamente en que la libertad de expresión “tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor”, mientras que el “derecho a comunicar y recibir libremente información veraz, en cambio, sobre hechos o tal vez más restringidamente, sobre aquellos hechos que puedan considerarse noticiables”.

Pero además de las diferencias establecidas por el STC entre libertad de expresión y la facultad de difundir, la doctrina aporta nuevas distinciones que se contribuyen a entender mejor la naturaleza de este derecho, fundamental, aunque no único, del sustento jurídico para la creación de medios de comunicación.

La doctrina considera que es la facultad más difícil de realizar. Sólo se ejerce en sentido positivo y en general no se discute si existe o no el derecho a no difundir. Esta facultad está estrechamente vinculada al concepto de la autoría y a los derechos económicos y morales de autor así como a cuanto afecta a la teoría de las responsabilidades informativas³⁸.

Pero más allá de las diferencias que establece la doctrina y la jurisprudencia, la libertad de expresión y la facultad de difundir son complementarios, indisolubles en muchos casos, para que una persona, una sociedad pueda realizar otros derechos que son fundamentales en su vida en sociedad. Estos derechos, sin embargo, complementan y se complementan con otros para dar sustento jurídico al derecho a crear medios de comunicación social.

³⁷ Bel Mallén, José Ignacio y Corredoira y Alfonso, Loreto, *Derecho de la Información*, España, ed. Ariel, 2003, p. 115

³⁸ *Ibid*, p. 114

El derecho a difundir no es sólo una facultad de los periodistas o de los dueños de las empresas informativas, es un derecho del público a allegarse o no información, por lo que su reconocimiento y diferenciación con otras libertades y derechos es determinante para la plena efectividad de los derechos fundamentales.

Que el profesional de la información (periodista o medio de comunicación) desempeña una función de indudable trascendencia social en un régimen democrático resulta incuestionable. Que la protección jurídica de la función informativa indispensable para la formación de una opinión pública libre es casi, a fecha de hoy, una obviedad. Que una lectura constitucional del estatuto del informador exige otorgarle un tratamiento preferente fundado en su insustituible posición generadora del flujo comunicativo que requiere una sociedad democrática resulta indispensable. Sin embargo, resulta igualmente necesario afirmar que el exclusivo reconocimiento y garantía del derecho a comunicar libremente información no tiene porqué, necesariamente, traer como efecto la libre recepción de información por parte de los ciudadanos. Y lo que el reconocimiento constitucional del derecho de la colectividad a recibir libremente información persigue es, precisamente, impedir que el flujo informativo sea disponible para el informador. La libertad del informador es un instrumento y no un fin en si mismo. La libertad de información tiene en los ciudadanos, el público, la comunidad, sus auténticos destinatarios y en su libre información/formación su verdadera finalidad³⁹.

1.2.3 El derecho instrumental a crear empresas informativas en España y México

Otro de los elementos determinantes para afirmar que la creación de medios de comunicación comunitaria es el pluralismo informativo que debe existir en cualquier Estado democrático y sólo es posible alcanzarlo cuando existe, entre otras cosas, una variedad de medios que representen la pluralidad ideológica y la diversidad cultural que existe en cualquier sociedad.

³⁹ Rallo Lombarte, Artemi, Pluralismo Informativo y Constitución, Ed. Tirant Lo Blanch, 2000, España, págs. 127 y 128

En el Estado español, la pluralidad política está reconocida a nivel constitucional, la cual es producto de una opinión pública libre que puede allegarse información veraz, amplia y oportuna que le permite discutir los asuntos relevantes para el desarrollo de su comunidad y sólo puede hacerlo si existe una diversidad de medios de comunicación social que le permitan ejercer sus facultades de recibir información y/o difundirla.

Impedir, prohibir o limitar la creación o existencia de medios comunitarios limita o restringe este derecho y por tanto violenta derechos fundamentales consagrados en la Constitución, en este caso, la española. Lo más importante, sin embargo, es el reconocimiento que sobre este derecho realiza el Tribunal porque queda demostrado que es una facultad de todas las personas, no sólo de periodistas o empresarios.

En el artículo 20 de la Constitución española que versa sobre el derecho a la información y los derechos y libertades que tienen las personas, en ningún momento hace referencia directa y explícita de la libertad de crear medios de comunicación, especialmente si se refiere a radio y televisión.

Sin embargo, cuando hace referencia en el artículo 20, apartado “d”, sobre el derecho a transmitir informaciones veraces “por cualquier medio de difusión” podríamos entender que tenemos ese derecho, porque de lo contrario, la libertad de expresión se vería limitada.

En la medida en que se habla de transmitir “informaciones veraces por cualquier medio de difusión”, parece que debe entenderse que se garantiza también, aunque sea en sentido instrumental, el derecho a crear libremente tales medios. La vinculación directa con la libertad de información del artículo

20 CE permite que el derecho a la creación de medios de comunicación goce de protección máxima de la Sección primera del Capítulo segundo del Título primero de la Constitución, de modo que –por ejemplo- su vulneración pueda ser impugnada incluso a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, garantía de la que la libertad de empresa no disfruta⁴⁰.

Este primer acercamiento al análisis del artículo 20 de la Constitución española nos permite entender que el derecho a crear medios de comunicación se desprende del derecho a difundir que, a su vez, se desprende del derecho a la información, con las limitantes o restricciones que describiremos más adelante.

El propio Tribunal Constitucional se pronunciaría porque el derecho a difundir comprende o requiere medios a través de los cuales efectuarse, entre los que se encuentran o participan los medios de comunicación como potenciadores de los mensajes o como lo diría el teórico canadiense, Marshall McLuhan, como “extensiones del hombre”⁴¹.

No hay inconveniente en entender que el derecho a difundir las ideas y opiniones comprende, en principio, el derecho a crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible⁴².

Otro de los derechos que están íntimamente ligados al derecho de difusión y el derecho a crear medios de comunicación, aunque no forma parte de los derechos fundamentales pero que formará parte sustancial de los alegatos que llegaron hasta los tribunales, es el derecho a la libre empresa.

⁴⁰ Urías, Joaquín, Lecciones de derecho de la información, ed. Tecnos, Madrid, 2003, p. 123

⁴¹ Para ampliar más este concepto, consultar la obra de Marshall McLuhan, *Los medios como extensiones del hombre*.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982 disponible en [consultado en línea el 24 de enero de 2011](#).

Libertad de creación de medios de comunicación pública. No está expresamente reconocida en el texto constitucional pero se deduce claramente de las libertades de información activa y de expresión y difusión del pensamiento, más la libertad de empresa del artículo 38, si bien ésta no tiene la misma consideración de derecho fundamental⁴³.

En la Constitución española es el artículo 38⁴⁴, que se encuentra dentro de la Sección 2ª, De los derechos y deberes del ciudadano, que reconoce la libertad de empresa y el artículo 128⁴⁵ que versa sobre el derecho que tiene el Estado de permitir la intervención de empresas privadas en la prestación de servicios de interés público que son o pueden ser de titularidad del mismo.

(...) en determinados casos desaparece la posibilidad de iniciativa privada en los sectores en los que prime el interés general que recomienda que sea el Estado el único que desarrolle actividades económicas. La aplicación de este principio a los medios de comunicación, parece anunciar de que en determinados casos (la CE habla, en especial, de riesgo de monopolio) sea el Estado el único que pueda legítimamente crear un medio de comunicación, o autorizar a otra persona para que lo cree. Al menos, desde el entendimiento de que se trata esencialmente de empresas, el régimen definitivo del derecho a crear medios de comunicación dependerá en gran parte de decisiones políticas que se salen del terreno de lo jurídico⁴⁶.

⁴³ Urías, Joaquín, *Op. Cit.*, p. 124

⁴⁴ Artículo 38 CE: Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

⁴⁵ Artículo 128 CE: 1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

⁴⁶ Urías, Joaquín, *Op. Cit.*, p. 124

De esta forma, queda de manifiesto el derecho que tienen las empresas privadas de gestionar y operar medios de comunicación audiovisuales, amparándose no sólo en su derecho instrumental, derivado del artículo 20 CE a crear medios de comunicación, sino en la libertad de empresa. Este argumento fue la base para romper con el monopolio del Estado y permitir la creación de Antena 3.

(...) hay que combinar los dos aspectos: de una parte, la necesaria libertad de configuración económica que debe mantener el legislador, dentro de los límites de respeto a la libertad de empresa y al interés general que marca la Constitución; de otra parte, el valor constitucional de la libertad de información y el derecho instrumental a la creación de medios para ello.⁴⁷

Cuando menos en España, la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional sobre el papel de los medios, como instrumento necesario para la realización del derecho fundamental a la libertad de información, ha permitido que el Estado no sólo reconozca este derecho, sino lo garantice plenamente mediante la formulación de reglas claras que protejan el pluralismo informativo, sustento también del derecho a recibir y el derecho a difundir.

La construcción jurisprudencial que ha ido formando el Tribunal Constitucional no deja lugar a dudas sobre el derecho que tienen todas las personas de crear medios de comunicación, en este caso comunitarios, debido a que representan una fuente alternativa de información, más abierta y plural que los medios públicos o privados, más orientados a defender sus posiciones partidistas y empresariales.

⁴⁷ *Ibid*, págs. 124 y 125

La opinión pública libre constituye una institución política fundamental, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y requisito del funcionamiento del Estado democrático, y sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática (...) ⁴⁸.

Tras exponer lo anterior, es posible afirmar que la Constitución española ampara el derecho que tienen las personas para crear medios de comunicación audiovisuales, amparado en el derecho que tienen todas y todos de expresar sus pensamientos, ideas y opiniones por cualquier medio.

Sin embargo, debido a que para la creación de medios audiovisuales se requiere de un bien limitado, como lo es el espectro radioeléctrico, la única limitante para el ejercicio del derecho a crear medios es, precisamente, la negación del mismo ante la imposibilidad de otorgarlo a todas las personas que lo desearan para difundir sus opiniones, pensamientos e ideas.

La imposibilidad de su universalización impondrá una gradación de los derechos en la que gozarán de carácter primario los “derechos a expresarse, a informar y ser informados” frente al carácter instrumental y secundario del derecho a crear medios de comunicación. El ordenamiento sí puede garantizar el derecho a comunicar y recibir informaciones pero no el derecho a crear el medio de comunicación deseado ⁴⁹.

De esta forma, por tratarse el espacio radioeléctrico de un bien limitado, el Estado, responsable de otorgar los permisos para su uso, tiene la

⁴⁹ Rallo Lombarte, Artemi, *Op. Cit.*, p. 195

responsabilidad de emitir las reglas que garanticen que la distribución de los permisos para crear medios audiovisuales

Es precisamente en este apartado cuando el pluralismo juega un papel fundamental, ya que si bien el pluralismo informativo no está consagrado expresamente en la CE, sí lo está el pluralismo político, que le da sustento al primero, ya que para que uno no podría existir sin el otro.

La posición mostrada en diversos momentos por el Tribunal Constitucional, especialmente en las sentencias que interpretan el artículo 20 constitucional, han demostrado que la opinión pública es fundamental para la consolidación de un Estado democrático, por lo que el Estado está obligado a garantizar la pluralidad informativa.

El pluralismo informativo se consolida con las Sentencias del Tribunal Constitucional, tal como ha quedado de manifiesto en diversos momentos y se convierte en uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho que tiene cualquier persona de crear un medio de comunicación, en este caso aquellos que para su operación requieran del espacio radioeléctrico para difundir sus contenidos:

La Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982, de 31 de marzo, al referirse al caso de Antena 3:

(...) mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huera las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que

enuncia el art. 1.2 de la CE, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política.⁵⁰

También la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de marzo, sobre los Medios de Comunicación Social:

(...) una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y requisito del funcionamiento del Estado democrático⁵¹.

De esta forma, el derecho a la información es un derecho que crear medios de comunicación para garantizar plenamente su ejercicio o de lo contrario, éste se vería seriamente limitado. Si bien sería imposible otorgar una parte del espectro radioeléctrico a todas las personas, debido que se trata de un bien limitado, sí es posible que el Estado garantice una pluralidad de medios que, en la medida de lo posible, sean representativos de la pluralidad y diversidad cultural que existe en cualquier sociedad.

Es así que incluso se ha llegado a plantear el concepto de “derecho comunitario” la posibilidad de todas las personas a crear medios de comunicación que les permiten no sólo expresar sus ideas abiertamente, sino conocer las opiniones de los demás con la única limitante de respetar los derechos consagrados en la Constitución.

En Francia, ante la limitante física que representaría distribuir entre cada una de las personas el espectro radioeléctrico, se ha planteado la necesidad de crear leyes y reglamentos que garanticen la pluralidad informativa para hacer verdaderamente efectivo el derecho a la información y la libertad de expresión

⁵⁰ STC 12/1982, de 31 de marzo, Boletín Jurisprudencial.

⁵¹ STC 6/1981, de 16 de marzo, Boletín Jurisprudencial

consagrados desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789.

Esta disposición de calificar la pluralidad informativa como un “objetivo de valor constitucional” les ha permitido, en diversas épocas, garantizar la pluralidad informativa tanto en la prensa escrita como en los medios electrónicos, mediante la selectiva entrega de licencias para operar radio y televisión, anteponiendo a la capacidad económica, los proyectos de interés social y comunitario.

Para garantizar esta pluralidad, el “Consejo Constitucional proclamó la exigencia de conciliar la libertad constitucional de información con un *objetivo de valor constitucional* como la *preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión socioculturales*⁵².

También se privilegiaron los derechos de los lectores frente a los derechos de los autores, editores e impresores, “pues afirmó que siendo la libertad de información “una libertad fundamental, tanto más preciosa en cuanto su existencia es una de las garantías esenciales del respeto de otros derechos y libertades y de la soberanía nacional, la ley no puede reglamentar su ejercicio sino dotándola de mayor efectividad o conciliándola con otras reglas o principios de valor constitucional⁵³”.

En definitiva, explica Artemi Rallo Lombarte⁵⁴, “el Consejo Constitucional concluye que el pluralismo informativo en la prensa escrita, como objetivo de valor constitucional, se realiza si los lectores, que son los destinatarios esenciales de la libertad de información, están en condiciones de “ejercer su libre elección *sin que ni los intereses privados ni los poderes públicos puedan sustituir sus propias decisiones ni que puedan ser objeto de mercado*”⁵⁵.

⁵² Rallo Lombarte, Artemi, *Op. Cit.*, 69 y 70

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ Para conocer las normativas francesas de primera mano es recomendable acceder directamente a las normativas del Recueil des Decisions du Conseil Constitutionnel a través de su página oficial: www.conseil-constitutionnel.fr

Estas Decisiones del Consejo Constitucional francés si bien son innovadoras y ejemplares, ya que no sólo se conforman con el reconocimiento del derecho a la información, sino crean las medidas necesarias para garantizarlo, son semejantes a las recomendaciones que realizará el Comité de Ministros del Consejo de Europa y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se analizarán con más detalle en el capítulo III.

Ya a nivel doctrinal se había planteado la necesidad de que el derecho a la información no solamente fuera reconocido, sino garantizado porque no se trata ya sólo de un derecho fundamental, sino de un derecho social que tiene gran relevancia para el desarrollo de la comunidad.

J.J. González Casanova en su obra “Razones constitucionales de una radio-televisión del Estado” propuso que el derecho a la información fuera más amplio y acuñó el término “Derecho comunitario” para referirse al derecho que tienen todas las personas y las sociedades en su conjunto a allegarse información veraz y oportuna y a contar con medios plurales que se la suministren

El derecho liberal a informar o comunicar deja de ser un derecho individual para convertirse en un *derecho comunitario*. Una cosa es el derecho a informar y otra, mucho más importante, el derecho a ser informado... Los ciudadanos tienen el derecho civil y político a que se les suministre una información veraz y objetiva. Tienen derecho, pues, a exigir de la comunidad y de su representante, el Estado, que fomente, distribuya y proteja, la información y sus condiciones de veracidad y objetividad. El Estado no puede ser un elemento pasivo, puesto que la condición radicalmente comunitaria del mensaje comunicante y del Estado mismo le impone, justamente, una acción de fomento y tutela positiva⁵⁶.

1.3 La reforma en materia de derechos humanos en México: La obligatoriedad de cumplir los tratados internacionales en la materia

El 8 de abril de 2010, el Senado de la República aprobó, con 96 votos a favor y ninguno en contra, el proyecto de Decreto que reforma los artículos 1, 3, 11,

⁵⁶ Citado por Rallo Lombarte, Artemi, *Op. Cit.*, p. 65

15, 18, 29 33, 89 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Al año siguiente, el 10 de junio del 2011, entra en vigor esta reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. Contiene modificaciones sustanciales a la Carta Magna, como la efectuada al artículo 1° al sustituir la expresión “garantías individuales” por “derechos humanos”, lo que permitirá armonizar el texto constitucional con los derechos reconocidos en los tratados, pactos y convenciones firmados por México.

A continuación se exponen las modificaciones que trajo consigo la reforma en materia de derechos humanos:

- a) Modificar la denominación del Título Primero de la Constitución para quedar “De los Derechos Humanos”.
- b) Reconocer, en el artículo 1° constitucional, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados por el Estado mexicano.
- c) Señalar que las garantías, para su protección, serán las que establezcan la Constitución y las leyes.
- d) Establecer que las normas de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de los que México sea parte.
- e) Adicionar el respeto a los derechos humanos, como elemento en la educación que imparta el Estado, prevista en el artículo 3 de la Carta Magna.
- f) Instituir que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que el Estado deberá prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.
- g) Sustituir, en el artículo 11 Constitucional, el término “todo hombre” por “toda persona” e incorporar el derecho de toda persona de solicitar asilo, estableciendo que la ley regulará su procedencia y excepciones.
- h) Prohibir en el artículo 15 la celebración de tratados que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México sea parte.
- i) Señalar en el artículo 18 el respeto a los derechos humanos como base del sistema penitenciario.

- j) Añadir cuatro párrafos al artículo 29, relativos a la prohibición de restringir o suspender el ejercicio de los derechos.
- k) Reformar el artículo 33 Constitucional, señalando que las personas extranjeras gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución, otorgándoles una audiencia antes de que el Ejecutivo ejerza la facultad para expulsarlos. Asimismo, indicar que la ley regulará el procedimiento administrativo así como el lugar y el tiempo que deba durar la detención.
- l) Incorporar como principio de política exterior en la fracción X del artículo 89 constitucional, “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”.
- m) Modificar el artículo 102 Constitucional, para establecer que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas por los organismos para la protección de los derechos humanos, deberán publicar las razones de su negativa.
- n) Plantear que las legislaturas de las entidades federativas garantizarán que dichos organismos cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- o) Proponer que la elección de los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de los organismos de protección a los derechos humanos y sus consejos consultivos, sea a través de la consulta pública y la participación social.
- p) Asimismo, facultar como autoridad investigadora a la CNDH, en hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando lo juzgue conveniente el Ejecutivo.

Además, el Estado Mexicano estará obligado a mantener una posición activa en la protección de los derechos humanos consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales firmados y ratificados, con lo cual también desaparece la interpretación de los mismos y se obliga a cualquier órgano jurisdiccional, autoridad federal, estatal o municipal u organismos autónomos a protegerlos.

Los derechos humanos de las personas además de los previstos por la Constitución Federal, se incorpora textualmente el reconocimiento y defensa de los provenientes de cualquier tratado internacional que sea fuente de derechos humanos, con lo que no se deja margen a la interpretación garantista que pudiera hacerse por parte de los órganos jurídicos aplicadores sobre la validez de dichos instrumentos internacionales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, por los Tribunales Colegiados de

Circuito, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o cualquier órgano jurisdiccional⁵⁷.

Con esta reforma, los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales adquieren un nuevo significado en México, especialmente para el tema que nos ocupa, ya que la libertad de expresión y el derecho a la información encuentran definiciones que el derecho mexicano se había negado a proporcionarles.

Es así que el derecho de acceso a los medios masivos de comunicación encuentra en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos su fundamento jurídico y reconoce el derecho que tienen todas las personas a acceder a la propiedad o al control de medios de comunicación para hacer valer su derecho humano a la libertad de opinión y expresión: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye (...) el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Esta disposición de naturaleza supranacional ha sido retomada por diversos países e incorporada a sus textos constitucionales, reconociendo con ello, el derecho que tienen todas las personas a operar medios de comunicación, tal como ocurre en Argentina, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, por citar algunos.

Incluso muchos países latinoamericanos han instrumentado disposiciones jurídicas orientadas a equilibrar el acceso de las personas al control de los medios de comunicación que requieren una licencia para operar como es la radio y la televisión, como ocurre en Argentina en donde el Gobierno ha reservado una tercera parte del espectro radioeléctrico para la llamada comunicación comunitaria.

Para lograr este propósito estos países han desarrollado a nivel constitucional “programas de acción positiva”, concebidos como el conjunto de medidas y mecanismos –generales o específicos– que implican un tratamiento favorable para superar las desigualdades existentes y llegar a la igualdad real del acceso a la radio y la televisión, garantizando el pluralismo informativo y la competencia⁵⁸.

⁵⁷ Olivos Campos, José René, Los derechos humanos y sus garantías, ed. Porrúa, México, 2011, p. 59

⁵⁸ Villanueva, Ernesto y Navarro, Fidela, Medios de servicio público y transparencia: análisis y medición de su desempeño, Ediciones CIESPAL, Segunda edición, Quito, Ecuador, 2010, p. 18

A nivel continental, el marco jurídico del sistema interamericano contempla diversas disposiciones referentes a la protección del derecho a la información y las libertades de expresión y pensamiento que contempla, entre otros derechos, el de crear medios de comunicación.

El artículo 13 de la Convención Americana establece que “Toda las persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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 (...) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres o aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (...)”.

La Declaración de Principios establece en el apartado 13 que “el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”.

La CIDH reitera que la facultad para asignar concesiones, licencias o permisos para el uso del espectro radioeléctrico no debe convertirse en un mecanismo de censura indirecta o de discriminación en razón de la línea editorial, ni en obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho a la libertad de expresión protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Asimismo toda asignación o restricción debe hacerse de conformidad con reglas claras, preestablecidas y no discriminatorias, que aseguren la existencia de una radiodifusión independiente del gobierno, libre de presiones ilegítimas, plural y diversa⁵⁹.

La asignación de frecuencias debe realizarse conforme reglas claras, transparentes y plurales que permitan la participación de diversos sectores sociales y eviten la generación de monopolios o la concentración de

⁵⁹ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en www.cidh.org/relatoria

frecuencias en pocas manos porque pone en riesgo la pluralidad, la libertad de expresión y el derecho a la información.

La CIDH enfatiza que la creación de monopolios u oligopolios públicos o privados, abiertos o encubiertos, compromete el derecho a la libertad de expresión. Como ya ha sido señalado, “los Estados en función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos”. Tal es el principio 12 de la Declaración de Principios que dispone que “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”⁶⁰.

Ciertamente sería imposible que todas las personas pudieran acceder a una permiso o concesión para operar un medio de comunicación, ya sea radio o televisión, debido a que el espectro radioeléctrico es limitado pero lo que sí es factible es que los Estados garanticen que la entrega de licencias para operar servicios de radiodifusión sean plurales y equitativos para toda la población.

América Latina y en especial México venían de una tradición de monopolios y oligopolios en medios de comunicación, estatales o privados, que han generado una grave desigualdad en el control y acceso a la radio y la televisión, por lo que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, fundada hace menos de dos décadas, ha emitido reiteradas recomendaciones para que los Estados que se encuentren en esta situación adopten medidas tendientes a solucionar este problema que pone en riesgo no sólo derechos fundamentales, sino la consolidación misma del sistema democrático.

12. 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 asegura 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

⁶⁰ *Idem* p. 219

que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos⁶¹.

No obstante, debemos recordar que la libertad de expresión y el derecho a la información tienen límites o excepciones pero éstas deben estar debidamente fundamentadas y ser concordantes con los tratados, pactos y convenios internacionales firmados por los Estados. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda que toda limitación a la libertad de expresión debe encontrarse establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley tanto en el sentido formal como material y las normas no deben ser vagas o ambiguas para evitar que puedan ser mal interpretadas.

En el caso de las licencias para operar servicios de radiodifusión es preciso recordar que existen limitantes técnicas que imposibilitan al Estado mexicano a entregar permisos a todas las personas que lo soliciten por tratarse de un bien limitado y por esta razón las normas legales para la entrega de permisos y concesiones debieran ser precisas, transparentes y democráticas, porque de lo contrario se podría tratar de una limitación a la libertad de expresión y el derecho a la información de forma indirecta, tal como lo proscribió el artículo 13.3 de la Convención Americana.

(...) 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones⁶².

El derecho a crear medios de comunicación está íntimamente ligado a otros derechos e incluso puede afirmarse que sin la libertad de expresión sería imposible ejercer otros derechos y libertades que son fundamentales para una vida digna y la existencia de una sociedad democrática. Por esta razón, desde hace más de una década las Declaraciones Conjuntas efectuadas por diversos organismos internacionales de derechos humanos han advertido sobre el

⁶¹ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cidh.org/basicos/basicos13.htm>

⁶² Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

riesgo de la concentración de licencias para operar radio y televisión que existe en América Latina, por lo que han emitido diversas recomendaciones a los Estados miembro para promover y garantizar el pluralismo informativo y la diversidad en los medios.

En la Declaración Conjunta 2001, realizada por el Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión y Opinión (ONU), el Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA) y el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para los Medios de Comunicación (OSCE), fue establecido un segmento sobre “radiodifusión”, en el cual se afirmó la importancia de garantizar la diversidad de medios y la autonomía entre los miembros que conforman los órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión.

(...) La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión;

Las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales;

Deben adoptarse medidas efectivas para evitar una concentración indebida de la propiedad en los medios de difusión (...)⁶³.

En México, hasta el momento, el Estado no ha ajustado su marco legal para revertir la situación actual oligopólica que existe en radiodifusión y, por el contrario, se ha negado a reconocer jurídicamente la existencia del tercer sector de la comunicación e incluso ha rechazado los intentos de reglamentarla. Actualmente más del 80 por ciento de las concesiones de televisión están en posesión de dos consorcios mediáticos: Televisa y TV Azteca, mientras que el mercado de la radio está en control de 15 empresas. Los permisos para organizaciones de la Sociedad Civil representan menos del uno por ciento.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando existan restricciones indirectas a la libertad de expresión, el Estado tiene la obligación de resarcir los daños, incluso cuando las violaciones a los

⁶³ Declaración Conjunta. Desafíos a la Libertad de Expresión en el nuevo siglo. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=48&IID=2>

derechos humanos provengan de particulares. En caso contrario, el Estado sería responsable también por actos de omisión.

El Principio 12 de la Declaración de Principios establece la necesidad de garantizar la pluralidad de medios y por tanto, “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 asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”.

Desde hace casi 30 años, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁴ se ha pronunciado a favor de la pluralidad informativa y la diversidad de medios de comunicación como una medida indispensable para el pleno goce de la libertad de expresión y el derecho a la información.

El pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación son de particular importancia para el ejercicio pleno y universal del derecho a la libertad de expresión. Estas reglas apuntan hacia el deber estatal de garantizar el máximo pluralismo y diversidad en el debate público. En términos de la Corte Interamericana, la máxima posibilidad es un requisito del bien común y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima. Por ello, el Estado debe impulsar el pluralismo al mayor grado posible, para así lograr un mayor equilibrio en la participación de las distintas informaciones en el debate público, y también para proteger los derechos humanos de quienes enfrentan el poder de los medios⁶⁵.

En México, aunque el derecho a la información ha sido incluido en el texto constitucional desde 1977, sus alcances han sido limitados y se han orientado más al reconocimiento del derecho de acceso a la información, olvidando o minimizando otros derechos y facultades que intrínsecamente trae consigo, entre los que se encuentra, precisamente, el de crear medios de comunicación.

El derecho a la información se comprende el que toda persona posee que incluye tres derechos: 1. El derecho para atraerse información; 2. El derecho a informar; y 3. El derecho a ser informada.

(...) 2. El derecho a informar incluye las: a) libertades de expresión y de imprenta y, b) el de constitución de sociedades y empresas informativas⁶⁶.

⁶⁴ Véase la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Seria A No. 5, párr. 77

⁶⁵ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en www.cidh.org/relatoria/, págs. 307 y 308

⁶⁶ Olivos Campos, José René, *Op. Cit.* p. 92

De igual forma, aunque la Constitución y las leyes secundarias establecen la prohibición de monopolios, en materia de radiodifusión la entrega de concesiones muestra una clara tendencia al fortalecimiento de oligopolios mediáticos, violentando con ello otros derechos que tienen todas las personas y que en este caso están relacionados con la imposibilidad de obtener un servicio.

La Ley de Competencia Económica establece en su artículo 10, fracción VII que “En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios”.

(...) las hipótesis legales que determinan los tipos de prácticas monopólicas absolutas y relativas comprendidas en la Ley Federal de Competencia Económica, es impedir que los agentes económicos afecten o perjudiquen a la sociedad en general o a determinado sector social, con acciones que determinan los precios, controlen el volumen de producción, los sistemas de distribución o la prestación de servicios⁶⁷.

Después de la reforma en materia de derechos humanos, México deberá reorientar sus políticas públicas en el terreno de la radiodifusión para evitar la consolidación de oligopolios mediáticos que están poniendo en riesgo o francamente violando los derechos humanos de los mexicanos en cuanto a limitar su libertad de expresión y derecho a la información.

Además, tal como se encuentra la distribución de permisos y concesiones, el Estado mexicano ha contribuido, ya sea por omisión o por acción deliberada, a la consolidación de oligopolios mediáticos que también violentan la competencia económica. La normatividad en materia de radiodifusión, que prohíbe a los medios permisionados comercializar sus espacios, representa una medida que favorece sustancialmente a los oligopolios en detrimento de las empresas mediáticas públicas o en manos de organizaciones sociales, aumentando aun más la desigualdad existente.

Por esta razón, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que los “Estados tienen la obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas. En el marco de esta obligación, los Estados deben evitar el monopolio público o privado en la propiedad y el control de los medios

⁶⁷ *Ibid*, p. 126

de comunicación y promover el acceso de distintos grupos a las frecuencias y licencias de radio y televisión, cualquiera que sea su modalidad tecnológica”⁶⁸.

En el Informe Anual 2007, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ya había expresado la necesidad que los Estados miembro no sólo reconocieran la existencia de las radios comunitarias, sino que fomentan su desarrollo. Algunas de las recomendaciones fueron las siguientes:

Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la adquisición de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos⁶⁹.

Los Estados deben abstenerse de realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentran dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, de iure o de facto, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en el goce o ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Asimismo, deben adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos en condiciones de igualdad y no discriminación.

México tiene ante sí, después de la reforma en materia de derechos humanos, de cumplir con las diversas disposiciones y recomendaciones que ha recibido de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión y derecho a la información. El reconocimiento de las radios comunitarias y la creación de políticas públicas que fomenten el pluralismo informativo y la diversidad de medios, puede ser un buen comienzo.

⁶⁸ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. p. 317

⁶⁹ CIDH: Informe Anual 2007. Volumen III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. Conclusiones y recomendaciones, párr. 6. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=725&IID=2>

CAPÍTULO II. LA RADIO COMUNITARIA O DEL TERCER SECTOR DE LA COMUNICACIÓN COMO EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Cuando se realiza un recorrido histórico es posible observar que la libertad de expresión ha sido reconocida desde hace un par de siglos y a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, se consagra el derecho a la información. Sin embargo, la historia también demuestra que a la par se han establecido de estas libertades y derechos se han establecido límites o francas prohibiciones que han impedido su goce y disfrute pleno.

Esto no significa que las libertades no contemplen límites o que los derechos no generen responsabilidades pero el sólo reconocimiento de estos derechos y libertades sin contar con la estructura jurídica o administrativa que permita ejercerlos, no garantiza su efectividad.

México y España son claros ejemplos de que no basta el reconocimiento jurídico de la libertad de expresión o el derecho a la información, sino que se requiere garantizarlos. Los medios comunitarios son un claro ejemplo de esta contradicción: en México no existen⁷⁰ y en España son “alegales”.

Ambos países han firmado y ratificado los pactos y convenios internacionales más importantes en materia de derechos humanos, respeto a la diversidad cultural, pluralismo y erradicación de los monopolios y oligopolios pero sin embargo no reconocen y mucho menos promueven la creación de medios comunitarios, a pesar de que los mismos organismos que han promovido los acuerdos, lo han recomendado.

En México todas las iniciativas y reformas que proponen o promueven el reconocimiento de la comunicación comunitaria han sido rechazadas, mientras que en España la nueva LGCA, más que fortalecer el sector, pretende limitarlo

⁷⁰ La Nota 583(07) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes contiene la solicitud de acceso a la información que fue solicitada el 31 enero de 2007 por medio del Sistema de Solicitudes de Información (Sisi), al cual correspondió el folio 0000900018107 que solicitó el número de radios comunitarias que existen en el país, detallando su ubicación y cobertura y si operan con permiso o sin este, a lo cual la dependencia respondió, entre otras cosas, que luego de revisar la normatividad “(...)no se encontró referencia alguna respecto a las radios comunitarias que permitiera definir en qué consisten o qué son”. El documento está disponible en la página del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos www.ifai.org.mx

a tal grado que muchas de las emisoras libres y comunitarias corren el riesgo de desaparecer.

2.1 La radiodifusión como soporte tecnológico para el ejercicio de la libertad de expresión.

Desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y los posteriores Pactos y Convenios sobre la materia, quedó reconocido el derecho a la información y la libertad de expresión como derechos esenciales para alcanzar y ejercer otros derechos y libertades tanto fundamentales como sociales, políticas y económicas.

Sin embargo, aunque el reconocimiento de éstos derechos y libertades está consagrado tanto en los textos internacionales como en las constituciones de casi todos los países del mundo, su ejercicio y efectiva protección está en entredicho, ya sea porque no existen los cauces jurídicos adecuados para ejercerlos o porque no existen garantías para su goce y disfrute.

Las limitaciones e insuficiencias jurídicas y estructurales que existen en diversos países, entre ellos México y España, para ejercer plenamente la libertad de expresión y el derecho a la información se muestra claramente en la comunicación comunitaria.

Si bien España tiene ya una tradición en radiodifusión comunitaria, tanto en radio como en televisión, los más de 30 años que han transcurrido desde las primeras emisiones por parte de radios libres y comunitarias, hasta el 2010 se les reconoció jurídicamente pero con el riesgo de limitar su potencia e incluso de desaparecerlas del cuadrante al obligarlas a concursar con otros grupos.

En México la comunicación comunitaria nunca ha sido reconocida expresamente en la legislación y es hasta 2009 cuando el Gobierno Federal⁷¹ ha decidido entregar seis permisos para operar “radios comunitarias”, aunque en el mismo documento nuevamente se exhorta al Estado mexicano a reglamentar este sector⁷².

Las Declaraciones, Pactos y Tratados internacionales establecen que la libertad de expresión y el derecho a la información, en este caso la facultad de difundir, pueden realizarse por cualquier medio sin más límites que el respeto a otros derechos expresamente consagrados en los mismos textos como el honor, la intimidad, la vida privada, entre otros. Por tanto, se desprende que la creación de medios de comunicación es un derecho instrumental para ejercer nuestra libertad de expresión y nuestra facultad de difundir.

Ciertamente la creación de medios que ocupen el espectro radioeléctrico, por tratarse de un bien limitado, requiere de una regulación especial que por sí misma no violenta o limita nuestros derechos y libertades ya que teóricamente brinda certeza y orden jurídico entre otros derechos, aunque para ello la normatividad tendría que garantizar plenamente la igualdad de oportunidades y privilegiar el bien común al interés particular.

De esta forma, el derecho instrumental a crear medios de comunicación que utilicen el espectro radioeléctrico dependerá del respeto y aplicación de otros derechos y, por tanto, a la consideración de las normas que aprueben los legisladores, tal como lo sostiene el Tribunal Constitucional español.

“La Constitución al consagrar el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción [art. 20.1, a) CE] y a comunicar o recibir libremente

⁷¹ En el Informe Anual 2009 de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Desarrollo se consigna la entrega de estos permisos para operar “radios comunitarias”, pág. 145

⁷² *Ibid*, p. 147

información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1, d) CE], consagra también el derecho a crear los medios de comunicación indispensables para el ejercicio de estas libertades, si bien es cierto que no se puede equiparar la intensidad de protección de los derechos primarios directamente garantizados por el art. 20 CE y los que son en realidad meramente instrumentales de aquellos, de modo que respecto al derecho de creación de medios de comunicación el legislador dispone, en efecto, de una mayor capacidad de configuración, debiendo contemplar, al regular dicha materia, otros derechos y valores concurrentes, siempre que no restrinja su contenido esencial”⁷³.

Sin embargo, los derechos instrumentales no se agotan únicamente en los consagrados en los textos constitucionales, sino que pueden ampliarse para permitir hacer efectivos los derechos los derechos fundamentales y poder rebatir reglamentaciones que limiten el derecho a la información y la libertad de expresión.

El abanico de los derechos comunicativos no se agota con los cuatro expresados en el artículo 20.1 de la Constitución. El propio artículo 20 recoge otros que están concebidos como instrumentos al servicio de los nucleares y, en particular, de los derechos de libre expresión y de libre información. Esto es, su fundamentación radica en su contribución a la efectividad de estos últimos.

Tal es el caso de los derechos de los informadores a la cláusula de conciencia y al secreto profesional, que están expresamente recogidos en el párrafo 1º, d) del artículo 20.

También es el caso del derecho de creación de medios comunicativos, que cabe deducir de los apartados a) y d) del párrafo 1º.

Otro tanto puede decirse del derecho de acceso de las personas y los grupos políticos y sociales a los medios de titularidad pública, a que hace referencia el párrafo 3 de este mismo artículo 20.

⁷³ STC 31/94

Asimismo puede considerarse un derecho instrumental el desprendido del artículo 105 b) de la Constitución que se refiere al derecho de acceso a los archivos oficiales para labores propias de la investigación informativa y el derecho de rectificación que no estando expresamente mencionado en el texto constitucional cabe entenderlo como derivado directamente del derecho de información como así lo han hecho el legislador y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷⁴.

Uno de los fundamentos más importantes esgrimidos para hacer efectivo el derecho instrumental de crear medios de comunicación y considerar la radiodifusión no sólo como un mero instrumento técnico, sino como soporte tecnológico para hacer efectiva la libertad de expresión y el derecho a la información, es el deber y la función de los medios de comunicación, los cuales, al menos en teoría, deben promover y fomentar los valores democráticos y fomentar una opinión pública plural, a fin de cuentas, el reconocimiento y protección de estos derechos y libertades tiene la finalidad de proteger los derechos de los individuos, entendiéndose que los medios de comunicación sólo son un instrumento pero no el fin.

Uno de los fundamentos que sustentan al Estado democrático es el pluralismo político y éste sólo puede existir en un régimen que promueva y garantice la existencia de una opinión pública libre que cuente con los canales necesarios para desarrollarse. Por tanto, como sostiene Antonio Vallés, la opinión pública es una “institución política fundamental”⁷⁵.

⁷⁴ Vallés, Antonio, *Op. Cit.* p.101

⁷⁵ *Ibid*, p. 34

2.2 Definición de la comunicación comunitaria o del Tercer Sector de la Comunicación.

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías se ha hecho cada día más complicado definir los conceptos de radio y televisión, especialmente si se trata de precisar sus características con pretensiones de regulación jurídica. Hemos visto como conceptos tan fundamentales como “radiodifusión”, “servicio público”, “servicio de interés general”, por citar sólo algunos, que son indispensables para precisar sus alcances, tienen diferencias sustanciales entre ambas naciones.

Esta misma dificultad de precisar los términos para definir un concepto global como lo es la radiodifusión, se incrementa cuando se le adiciona otro vocablo con implicaciones tan complejas y diversas como las ciencias que la puedan estudiar: comunitario. Así, sin mediar una definición clara y precisa de los conceptos, surge la “radio comunitaria”, también llamada “radio libre”, “radio cultural”, “radio indigenista”, “radio popular” o recientemente denominada del “tercer sector de la comunicación”.

Esta indefinición ha ocasionado que haya sido confundida con la radiodifusión pública o, como en el caso español, con las radios locales municipales, aunque sus características cada vez más específicas las ha diferenciado de las radios comunitarias.

Muchos analistas coinciden en situar el origen de la radio comunitaria en *Radio Sutatenza* en Colombia en 1947 como el umbral de este tipo de comunicación. A partir de entonces, en diversos continentes del planeta comenzarían a operar estaciones de radio, en su gran mayoría, sin los permisos correspondientes, con un perfil distinto, es decir, no eran comerciales y tampoco gubernamentales. Por tal razón, comenzaron a ser perseguidas, clausuradas y sus integrantes encarcelados.

También se considera la emisión *La Voz de los Mineros*, organizada por los trabajadores de la mina Siglo XX de Bolivia en 1950, una de las primeras experiencias de radio comunitaria. Aunque es preciso aclarar que el concepto “radio comunitaria” no nace al mismo tiempo que el proyecto y las transmisiones, sino varios años después, cuando se comenzó a definir este tipo de comunicación alternativa.

A partir de entonces, comenzarían a surgir en diversos países latinoamericanos y posteriormente europeos y africanos, radios comunitarias con ejes temáticos diversos -educativos, laborales, políticos, populares, entre otras- pero siempre con la característica común de ser operadas por grupos sociales sin fines de lucro y cuyas directrices son tomadas en forma consensuada por un colectivo.

Aunque por el momento no existe una definición única para referirse a este tipo de comunicación alternativa, cada día existe más coincidencia en la definición y la adopción del término “comunitario” y/o del “tercer sector de la comunicación”, lo que está permitiendo que sea definido jurídicamente e incorporado a las legislaciones de diversos países, especialmente latinoamericanos.

Además, la adopción del término “comunitario” ha incentivado el surgimiento de organizaciones internacionales que promueven el reconocimiento jurídico de este tipo de comunicación y han impulsado que instituciones de relevancia mundial como la ONU, la UNESCO, el Consejo de Ministros de Europa y la Organización de los Estados Americanos se pronuncien a favor de su reconocimiento y regulación.

Una de las primeras organizaciones conformadas para promover el reconocimiento jurídico de estas radiodifusoras es la Asociación Mundial de

Radios Comunitarias⁷⁶. Fundada en 1983, la AMARC –por sus siglas- es una organización no gubernamental internacional al servicio del movimiento de la radio comunitaria, que agrupa cerca de tres mil miembros y asociados en 110 países y que se ha convertido en un referente obligado para conocer la posición de las emisoras de este tipo.

La AMARC define a una radio comunitaria de la siguiente manera:

Radio Comunitaria es una estación que responde a las necesidades de una comunidad, la cual sirve y contribuye al desarrollo de dicha comunidad de manera progresiva promoviendo el cambio social. Promueve la democratización de la comunicación facilitando la participación de la comunidad en la que se ubica y de la que se conforma. Su participación es muy variada y va acorde con el contexto en el que la radio opera⁷⁷.

Es importante mencionar que, la definición de radio comunitaria citada en el párrafo que antecede, es la oficial utilizada por la AMARC. Sin embargo, dentro del portal de dicha organización, se pueden encontrar otras acepciones –expresadas por los miembros de la misma asociación—acerca de lo que se considera una radio comunitaria. Entre otras están las siguientes:

Cuando una radio promueve la participación de los ciudadanos y defiende sus intereses; cuando responde a los gustos de la mayoría y hace del buen humor y la esperanza su primera propuesta; cuando informa verazmente; cuando ayuda a resolver los mil y un problemas de la vida cotidiana; cuando en sus programas se debaten todas las ideas y se respetan todas las opiniones;

⁷⁶ “La AMARC tiene por objetivo apoyar y contribuir al desarrollo de la radio comunitaria y participativa de acuerdo con los principios de solidaridad y la cooperación internacional. Dicha organización tiene un Consejo Internacional, dentro del que se encuentran representados todos los continentes”. Esta información está disponible en el apartado “¿Qué es AMAR?” dentro de su portal electrónico www.amarc.org

⁷⁷ Definición disponible en el portal de la AMARC en la siguiente dirección electrónica: http://wiki.amarc.org/index2.php?topic=Membership_application&lang=ES&style=amarc&site=amarc

cuando se estimula la diversidad cultural y no la homogenización mercantil; cuando la mujer protagoniza la comunicación y no es una simple voz decorativa o un reclamo publicitario; cuando no se tolera ninguna dictadura, ni siquiera la musical impuesta por las disqueras; cuando la palabra de todos vuela sin discriminaciones ni censuras, ésta es una radio comunitaria. No se someten a la lógica del dinero ni de la propaganda las emisoras que así se denominan. Su finalidad es distinta, sus mejores energías están puestas al servicio de la sociedad civil. Un servicio, por supuesto, altamente político: se trata de influir en la opinión pública, de inconformar, de crear consensos, de ampliar la democracia. En definitiva -y por ello, el nombre- de construir comunidad⁷⁸.

Otra definición ofrecida es la siguiente:

Históricamente la filosofía de la radio comunitaria es la de permitir expresarse a los que no tienen voz, de servir de portavoz de los oprimidos (se trate de una opresión racista, sexista o de clase social) y, en general, de ofrecer una herramienta para el desarrollo. [...] La radio comunitaria es definida a partir de tres aspectos que la caracterizan: se trata de una actividad con fines no lucrativos, la comunidad tiene el control sobre la propiedad y está caracterizada por la participación de la comunidad. [...] Es necesario que sea claro que el objetivo de la radio comunitaria no es el de hacer algo por la comunidad, es, más bien, el de dar una oportunidad a la comunidad para que haga algo por ella misma, como por ejemplo, poseer el control de su propio medio de comunicación⁷⁹.

Claudia Villamayor y Ernesto Lamas en su obra “Gestión de la radio comunitaria y ciudadana”, exponen la siguiente definición:

⁷⁸ La definición, extraída del Manual urgente para Radialistas Apasionados de José Ignacio López Vigil, elaborado en 1997, se encuentra en: www.amarc.org

⁷⁹ *Idem*, la fuente es: "What is Community Radio". AMARC Africa y Panos Africa Austral de fecha 1998.

Existen en América Latina aproximadamente mil radios que se pueden considerar comunitarias, educativas, populares o ciudadanas. Se identifican por sus objetivos políticos de transformación social, de búsqueda de un sistema justo, con vigencia de los derechos humanos, con acceso y participación de las mayorías en el poder. Se reconocen también por no tener fines de lucro. Esto no les impide crecer, intentando una inserción en el mercado. [...] La radio comunitaria y ciudadana se define por la comunidad de intereses compartidos que representa y por los objetivos político-culturales, comunicacionales y empresarios coherentes con esos mismos intereses. [...] La radio comunitaria y ciudadana incorpora nuevos lenguajes, nuevos formatos, otros sonidos, músicas, voces. Son otras formas de hablar, nuevos tratos con los oyentes, formas de preguntar y de responder, formas de demandar, de peticionar a las autoridades⁸⁰.

La Federación Argentina de Radios Comunitarias, estos medios tienen las siguientes funciones y características:

Emisoras que ejercen la radiodifusión como un servicio a la comunidad y la comunicación como un derecho de todas las personas. Que buscan construir un camino común para apoyarse y fortalecer la comunicación de nuestro pueblo. Radiodifusoras que se reconocen parte integrante de la comunidad en la que participan. Y como medio desarrollan una comunicación pluralista y participativa, abierta a la necesidad de expresión de los sectores sociales y culturales con menor posibilidad de acceso a los medios con fines exclusivamente comerciales. Que ejercen el derecho a la comunicación y, en especial, el derecho a la información. Que ejercen la radiodifusión como un servicio y no como una simple actividad comercial - lucrativa⁸¹.

⁸⁰ *Ibid*, la fuente es: "Gestión de la radio comunitaria y ciudadana" de Claudia Villamayor y Ernesto Lamas. AMARC y Friedrich Ebert Stiftung, 1998.

⁸¹ *Ibid*, la fuente es: Federación Argentina de Radios Comunitarias.

Para VOICES, organización asentada en India, las radios comunitarias son:

En primer lugar, la radio comunitaria está caracterizada por la activa participación de la comunidad en los procesos de creación de noticias, información, entretenimiento y material culturalmente relevante, y ello con un énfasis en temas y preocupaciones locales. Con capacitación, productores locales pueden crear programas usando sus voces locales. La comunidad puede, igualmente, participar en el manejo de la estación y opinar en la programación y contenido de los programas. En segundo lugar, es esencial que sea una empresa sin fines de lucro. En estos días de alta comercialización de la radiodifusión, el carácter de la radio comunitaria lo constituye su independencia y responsabilidad en el servicio a la comunidad, no al anunciante. Como la estación es de propiedad de la comunidad, se mantiene cierta responsabilidad en el manejo de la estación. En tercer lugar, la programación de la radio comunitaria es designada por la comunidad para mejorar las condiciones sociales y la calidad de su vida cultural. La comunidad misma decide cuáles son sus prioridades y necesidades en términos de la provisión de información⁸².

En el continente europeo, la comunicación comunitaria está siendo denominada como Tercer Sector de la Comunicación y cada día más este término está siendo aceptado y adoptado por las organizaciones y las emisoras de este tipo que siguen catalogándose como “comunitarias”, “libres” o “ciudadanas”.

De acuerdo con el *Informe sobre los medios del tercer sector de la comunicación* que presentó ante el Parlamento Europeo Karin Resertarits, estos medios, que también denomina *alternativos*, pueden definirse como:

Medios de comunicación no lucrativos y responsables ante la comunidad a la que pretenden servir. Están abiertos a la participación

⁸² *Ibid*, la fuente es VOICE, India.

de los miembros de la comunidad en la elaboración de contenidos. Como tales, constituyen un grupo diferenciado dentro del sector de los medios de comunicación conjuntamente con los medios comerciales y públicos⁸³.

De esta forma, al igual que las definiciones que aporta la AMARC sobre la *radio comunitaria*, los medios del *tercer sector de la comunicación* tienen un perfil que lo diferencia de los llamados medios públicos, ya sean gubernamentales o institucionales –básicamente porque no reciben ningún tipo de financiamiento público-, su organización interna está integrada por miembros de la comunidad que no perciben ningún recurso económico y sus contenidos programáticos están orientados a temas de interés público.

No obstante, aunque el concepto de TSC está imperando en Europa, todavía sigue vigente el concepto de *comunitario* para referirse a este tipo de comunicación –aunque quizá por el uso tan extendido del término comunitario para todo lo referente a los temas de la Unión Europea-, aunque el sentido de las definiciones sea el mismo.

Aquí sería preciso comentar que en términos generales el concepto europeo de TSC facilitaría más la regulación del sector porque abarcaría sin mayor discusión todos los diversos tipos de medios comunitarios que existen y que únicamente se diferencian por una mera cuestión semántica.

De esta forma y luego de conocer las variadas propuestas para definir lo que es o debe ser una radio comunitaria, podemos concluir que: La radio comunitaria se define como una estación que responde a las necesidades de una comunidad, contribuyendo a su desarrollo de manera progresiva y promoviendo el cambio social. La radio comunitaria o del Tercer Sector de la Comunicación se conceptualiza así por los intereses compartidos y comunes que representa, entre sus características están: la activa participación de la

⁸³ Resertarits, Karim, Informe al Parlamento Europeo sobre los medios del tercer sector de la comunicación

comunidad en los procesos de creación de noticias, información, entretenimiento y material cultural; no tiene fines de lucro y no tiene como prioridad una simple actividad comercial. Opera con permisos que son entregados generalmente a organizaciones de la sociedad civil y en su organización interna impera la democracia y el pluralismo.

2.3 Características de la radio comunitaria o del Tercer Sector de la Comunicación.

Como hemos dicho, no existe una única definición de lo que son las radios comunitarias o del tercer sector de la comunicación, por lo tanto, tampoco existe una sola lista de características de lo que son o debieran ser estas emisoras. Por lo tanto, nos remitiremos a las propuestas elaboradas por las organizaciones que las estudian y/o agrupan ya que, en teoría, contienen la aprobación y opinión de expertos e integrantes de estos medios alternativos que están siendo empleados por los organismos internacionales reconocidos.

De acuerdo con la temática, el origen, el grupo social que las creó y la época, las radios comunitarias han sido nombradas de diversa manera, aunque, como ya mencionamos anteriormente, ya existe un acuerdo amplio sobre la denominación que deben tener. No está por demás, antes de exponer las características de las radios comunitarias, exponer la clasificación elaborada por Ricardo Roncagliolo sobre los diversos tipos de radiodifusoras sonoras que han existido y en donde ubica en una de estas al concepto comunitario:

- Radio Sindical Obrera ligada en Alemania de los años 20 a los sindicatos de orientación socialdemócrata, que más tarde tuvieron su repercusión en Bolivia con la Red de Emisoras Mineras y en los 80 en Brasil, con el Sindicato de Metalúrgicos de Sao Bernardo do Campo e Diadema.

- Radios Locales. Con auge en España en los años 30, se aprobaron radios con carácter local. Posteriormente en los 50, algunos gobiernos europeos autorizaron la presencia de radios con esas características (Inglaterra, Italia, Suecia, etcétera). Algunos países, como Italia, han adoptado como política la reserva de frecuencias para ser utilizadas por estaciones con un alcance muy restringido.

- Radio Pirata. Es un término nacido en Europa, principalmente en Inglaterra, Dinamarca y Holanda. Su fórmula y propuesta radiofónica era: rock, publicidad de productos para jóvenes y un disc-jockey dinámico. Las primeras programaciones estaban sostenidas por multinacionales, con fuerte presencia de capitales norteamericanos: Ford, Lever, American Tobacco Company, etcétera. El término “pirata” trascendió el fenómeno europeo y las experiencias europeas para ser utilizado hasta nuestros días para calificar a toda radio (o estación de TV) que transmita sin autorización oficial. Quienes más utilizan el vocablo son quienes con este adjetivo pretenden descalificar a las emisoras surgidas al margen de los sistemas establecidos, del tipo que sean.

- Radio Libre. En las décadas de los 60 y 70, comenzó en Europa una revuelta contra los monopolios estatales de radiodifusión. En Francia e Italia nacieron las radios libres, que se extendieron posteriormente por casi todo el antiguo continente. En los años 80 quedaban muy pocas radios libres de nuevo tipo, o “democráticas”, como se autodenominaban para diferenciarse de las puramente comerciales.

- Radio Educativa – Popular. Las experiencias de las radios educativas, casi todas cristianas, se extendieron por América Latina en los años 60. Cerca de medio millar de radios de este tipo surgieron en 15 países. En un primer momento dirigieron su atención a los campesinos e indígenas y en los 70 se suman también a las poblaciones suburbanas y marginadas.

- Radio Insurreccional. Decenas de movimientos insurgentes del Tercer Mundo han utilizado a la radio como elemento de lucha. Son un tipo especial de radio

que por fuera del sistema establecido se exponen a “sanciones” que van mucho más allá de la clausura o la incautación de equipos. La más famosa ha sido Radio Venceremos en el Salvador.

- Radio Propaladora. Haciendo referencia a una característica técnica específica. Se trata de radios que se arman en torno a un sistema de bocinas unidas por cables y montadas sobre postes. Un amplificador y un micrófono completan el rudimentario equipamiento que permite una difusión de sonido de corto alcance. Estas difusoras han sido utilizadas para eventos de breve duración, aunque en algunos casos han tenido un carácter permanente.

- Radio Trucha. El vocablo proviene del lunfardo rioplatense. “Trucho” significa, en la jerga popular, falsa, de poca calidad. Las primeras radios surgidas fuera del sistema establecido en la Argentina fueron denominadas popularmente con este término. La experiencia pionera nació a mediados de los años 80. La marginación llevó a uno de ellos a armar su transmisor, de ahí que cada radio que tenía un transmisor de fabricación casera le nombraba “trucha”.

- Radio Rural. La existencia de la radio rural en África data de los años 60. En términos generales, sus objetivos son casi idénticos de un país a otro. La radio rural tiene encomendado el tratar el tema del desarrollo, difundir la cultura local, y transmitir las políticas gubernamentales. Esta definición puede aplicarse a casi todas las emisoras en zonas rurales en los países desarrollados y en desarrollo.

- Radio Indígena–Aborígen. Históricamente las poblaciones indígenas han tenido muchas dificultades para acceder a los medios de comunicación. En algunos países, como en México, es importante establecer la diferencia entre radios indigenistas y radios indígenas. Las primeras, aunque tienen un perfil comunitario, son medios de Estado y no cumplen con la condición de propiedad colectiva ciudadana, las segundas son medios operados y dirigidos por grupos indígenas, sin intermediación del Estado y con autonomía en su proyecto.

- Radio Comunitaria. El nombre resalta la idea de comunidad y destaca el valor democrático de “poner en común”. La expresión “radio comunitaria”, es quizá la de mayor elaboración teórica, pues sus miembros se preocupan permanentemente por redefinir las características que hacen comunitaria a una radio.
- Radio Ciudadana. En los años 90 empieza a desarrollarse la radio ciudadana, que se define así en la medida en que su misión se relaciona directamente con el ejercicio de los derechos ciudadanos.

De esta forma podemos observar las dificultades que existen para definir en un solo concepto todas las posibilidades que existen –y han existido- de radiodifusión comunitaria, especialmente si se analiza desde sus inicios hace ya más de medios siglo. De ahí la importancia de homologar de forma consensuada un solo término que permita unificar criterios para impulsar reformas que beneficien al sector y dejen de ser esfuerzos aislados con logros cuestionables.

Por ello y para continuar con la línea de la presente investigación, se mantendrán los conceptos de radios comunitarias y/o del TSC como sinónimos para efectos de comprensión sobre sus características de operación.

Es así que las características que tienen o deben tener las radiodifusoras comunitarias para considerarse como tal son las propuestas por la AMARC, ya que ha sido este organismo uno de los principales promotores de la unificación de los conceptos y criterios para homologar los términos.

De acuerdo con el documento denominado *Bases para una propuesta de política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios, es resultado del proyecto: “Protección y Defensa de la libertad de expresión y procesos de paz con radios comunitarias en México”*⁸⁴, elaborado por la

⁸⁴ Disponible en línea en el sitio oficial de AMARC México

AMARC, que contiene los *Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria*⁸⁵, establece las características de los medios comunitarios:

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.

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 emisoras⁸⁶.

En México el origen de las radios comunitarias es confuso y no existe coincidencia sobre el inicio del movimiento, ya que para muchos desde el comienzo mismo de las primeras radios indigenistas, universitarias, educativas o campesinas en los años 20's puede situarse el germen de los medios comunitarios.

⁸⁵ El documento, elaborado en 2008, fue entregado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁸⁶ *Ibidem*, págs. 162 y 163

En Michoacán el origen de la radio comunitaria es incierto. Desde hace varios años operan en el estado estaciones de radio con este perfil, aunque muchas comenzaron a operar sin tener los permisos respectivos. Algunas ya cuentan con la autorización y otras aún transmiten en forma clandestina.

Actualmente seis organizaciones de la sociedad civil cuentan con permisos para operar radio y se han auto asumido como “radios comunitarias”, conjuntándose desde el año 2003 en la Asociación de Radios Comunitarias del Estado de Michoacán.

José Valencia Oseguera, encargado de Radio Uandarhi, estación localizada en el municipio de Uruapan y presidente de la Asociación, reconoce que además de las radios comunitarias que cuentan con permiso, existen otras estaciones que operan bajo el esquema de “radios de participación comunitaria”, aunque el permiso esté a nombre de la Comisión para los Derechos de los Pueblos Indígenas (CDI) del gobierno federal y el resto de las estaciones operan aún sin contar con el permiso respectivo.

De esta forma, encontramos que no existe consenso pleno para identificar a las radios comunitarias en Michoacán, ya que pueden ser catalogadas bajo cuatro esquemas:

A) Radios comunitarias: Estaciones que operan con permiso a nombre de una organización de la sociedad civil, no tienen fines de lucro, no reciben financiamientos del sector público y tienen prohibido comercializar sus espacios. En esta situación, existen seis estaciones:

1) Radio Uandarhi, localizada en Uruapan. Transmite en el 107.9 de frecuencia modulada y tiene una potencia de 0.181 kW. El permiso está a nombre de la organización y fue expedido el 06 de diciembre de 2004 y concluye el 05 de diciembre de 2011. El responsable de la estación es José Valencia Oseguera.

2) Frente Cívico Tangancícuaro, Pueblo Unido A.C. (XHF-FM). Transmite en el 107.9 de frecuencia modulada y tiene una potencia de 0.500 kW. El permiso está a nombre de la organización y fue expedido el 14 de marzo de 2005 y concluye el 13 de marzo de 2010.

3) Radio Cultural de Tepalcatepec A.C. (XHTM-FM). Transmite en el 107.9 de frecuencia modulada y tiene una potencia de 0.320 kW. El permiso está a nombre de la organización y fue expedido el 22 de diciembre de 2004 y concluye el 28 de marzo de 2011.

4) Radio Mintzita S.C. (XHPCO-FM). Transmite en el 107.5 de frecuencia modulada y tiene una potencia de 0.010 kW. El permiso está a nombre de la organización y fue expedido el 19 de febrero de 2010 y concluye el 19 de febrero de 2022.

B) Radios de Participación Comunitaria: Estaciones que operan con permiso a nombre de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del gobierno de la República. Tienen prohibido comercializar sus espacios y no reciben financiamiento público ni siquiera para pagar salarios, ya que el permiso fue “prestado” a miembros de la comunidad. En esta situación se encuentran tres estaciones:

1) Radio Tingambato: Obtuvo el permiso para operar en marzo de 2004, aunque inició transmisiones el 24 de julio de 2005. El responsable de la estación, localizada en la Casa Comunal, es Reynaldo Cruz Villegas. La estación opera de lunes a viernes de las 15:00 a las 22:00 horas.

2) Radio Huecorio (XHHUE-FM): Obtuvo el permiso para operar del 29 de marzo de 2004 al 28 de marzo de 2011. La estación opera en el 90.7 de F.M. con 0.030 kW.

3) Radio Zacán (XHZAN-FM): Obtuvo el permiso para operar del 29 de marzo de 2004 al 28 de marzo de 2011. La estación opera en el 90.7 de F.M. con 0.030 kW.

C) Radiodifusoras culturales indigenistas: Los permisos están a nombre de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas –anteriormente Instituto Nacional Indigenista- y aunque no pueden comercializar sus espacios, sí reciben financiamiento público para el sostenimiento de la estación y el pago de salarios de los trabajadores. En esta situación se encuentran tres estaciones:

1) Radio Cherán (XEPUR-AM): Transmite desde el 830 de Amplitud Modulada. Obtuvo el permiso para operar del 26 de enero de 1988 y su vencimiento está como “No Determinado”. La estación opera con 8, 000 kW, lo que la convierte en la más antigua del estado y con mayor alcance. Transmite en Purépecha y Español.

2) El Malacate “La voz de la sierra oriente” (XETUMI-AM): Transmite desde el 1010 de amplitud modulada con una potencia de 5, 000 kW. Su permiso inicia el 04 de noviembre de 2010 y actualmente se encuentra en “Proceso deliberativo de refrendo”. La estación está localizada en el municipio de Tuxpan, Michoacán. Transmite en tres lenguas: Mazahua, Otomí y Español.

D) Radios comunitarias “sin permiso”: Estas estaciones operan sin contar con el permiso legal correspondiente. Los responsables de operar estos medios se autocalifican como “radios comunitarias”, ya que su organización es abierta y plural y su barra programática está orientada al servicio público. En esta situación se encuentran varias estaciones, algunas de ellas ya fueron clausuradas como Radio Eiámpiti en San Juan Nuevo Parangacutiro y Radio Ocumicho.

2.4 La radiodifusión sonora comunitaria como expresión del derecho a la información.

Si la radiodifusión es un servicio de telecomunicaciones que emplea un bien limitado que es propiedad de todos los habitantes de un Estado y por medio del cual se ofrecen servicios de interés público, entonces su regulación no debe responder únicamente a criterios técnicos, políticos o económicos, sino a razonamientos sociales.

Si, como explicamos en capítulos anteriores, la radiodifusión puede ser considerada como un soporte tecnológico para hacer efectiva la libertad de expresión y la facultad de difusión, entonces la radiodifusión comunitaria⁸⁷ representa el ejercicio tangible.

Así que no basta sólo con el reconocimiento del derecho instrumental para crear medios de comunicación que utilicen el espectro radioeléctrico, sino que se requiere hacer verdaderamente efectivo ese derecho mediante el establecimiento de reglas que garanticen una distribución amplia entre los diversos sectores de la sociedad, porque de lo contrario, se estaría limitando estos derechos y libertades fundamentales.

Los principios de la comunicación comunitaria son tan esenciales como sencillos. Su erradicación es casi imposible porque siempre acaba surgiendo de nuevo. Pero la precariedad en la que se ve sumida en el Estado español dificulta tanto su pleno desarrollo como el aprovechamiento de todas sus posibilidades de emancipación social. Este concepto comunicativo rompe la frontera entre emisores y receptores proponiendo que se fusionen e intercambien continuamente. Por tanto, se escapa de una visión rutinaria, cerrada y estereotipada de la labor comunicadora. Asimismo cuestiona las prioridades de *agenda setting* de los grandes medios, sus contenidos, sus formas de producción y programación, sus rutinas y sistemas organizativos,

⁸⁷ Se entiende que el término “comunitario” se refiere al concepto relacionado con las “radios comunitarias”. No tiene relación alguna con el concepto europeísta de integrante o miembro de la Unión Europea

etc. En su alternatividad al sistema hegemónico, la comunicación de raíz ciudadana entiende que los distintos soportes mediáticos son una herramienta más de participación social y activismo político. En consecuencia plantea fórmulas horizontales de toma de decisiones y organización del trabajo, lo que siempre hace más complejo su funcionamiento pero también lo enriquece. La cuestión de la financiación es una de las más controvertidas entre los distintos modelos comunicativos que se originan en la sociedad civil, pero todos buscan una independencia frente a los poderes fácticos y una gestión lo más autónoma posible. Es decir, son de tendencia autogestionaria⁸⁸.

⁸⁸ Mayugo i Majó, Carme, “Comunicación comunitaria. Trayectorias y perspectivas en el Estado Español”, en Sánchez Noriega, José Luis, *Comunicación, poder y cultura*, Nossa y Jara Editores, Madrid, 1998. p. 73

CAPÍTULO III. REGULACIÓN JURÍDICA DEL SECTOR AUDIOVISUAL EN MÉXICO Y ESPAÑA

Además de los tradicionales artículos constitucionales que se refieren directamente a la protección de los derechos fundamentales relacionados con el derecho a la información, la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, también existen otros que se enmarcan dentro del *iusinformativismo* y que son determinantes para el ejercicio de los derechos antes mencionados.

Entre éstos mencionaremos el artículo 3º, fracción VII⁸⁹, que reconoce y protege la libertad de cátedra y el derecho a la difusión de la cultura que, por cuestiones obvias, tendría que realizarse por diversos medios, entre estos, los medios de comunicación como la radio, la televisión y la prensa.

Pero además, existen dos artículos que están relacionados directamente con el desarrollo de los medios de comunicación, específicamente de la radio y la televisión: los artículos 25⁹⁰ y 28⁹¹ constitucionales.

⁸⁹ “Las universidades y demás instituciones de educación superior...

⁹⁰ En el Artículo 25 constitucional se establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (...)El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

⁹¹ El Artículo 28 constitucional establece “(...) No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.

Es en el artículo 25 en donde está estipulado que el Gobierno Federal es el único que puede tener el control y la propiedad de las “áreas estratégicas” del Estado que están delineadas en el artículo 28, entre las que se encuentran: el espacio radioeléctrico, medio por el cual se lleva a cabo la radiodifusión.

Además, en el artículo 28 se establece también los derechos de autor “que de acuerdo a la doctrina *iusinformativa* es *ius difundiendi*, es decir, la facultad de difundir del género derecho a la información”⁹², y la prohibición de los monopolios, problema que afecta al sector de las comunicaciones en México.

La única referencia directa que existe en el texto constitucional mexicano referente al derecho a crear medios de comunicación es en el artículo 2º, fracción VI⁹³, en donde reconocer únicamente para las comunidades y los pueblos indígenas el derecho a crear sus propios medios de comunicación.

Este artículo ha generado polémica entre los industriales de la radio y la televisión que lo consideran discriminatorio contra el resto de los ciudadanos que no pertenecen a cualquiera de las etnias indígenas que existen en el país. Sin embargo, para los defensores de los derechos de los indígenas el artículo es “letra muerta” debido a que en la práctica no ha sido posible aplicarlo ya que no está regulado.

En España con la aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual ha sido posible reunir en una sola legislación todas las leyes, directrices y decretos relacionados con el sector facilitando su comprensión y

⁹² Pérez Pintor, Héctor, “Aspectos constitucionales, legislativos y jurisprudenciales del derecho de la información en México”, en Rodríguez Pardo, Julián, *Derecho de la Información. Una perspectiva comparada entre España e Iberoamérica*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 202

⁹³ El artículo 2º, fracción VI establece: VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

aplicación, aunque no ha quedado exenta de críticas debido a su parcialidad a favor de los industriales de la radio y la televisión.

3.1 La Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones en México

Es preciso, para evitar malinterpretaciones o confusiones por la diversidad, complejidad, diferencia y evolución de los propios conceptos técnicos o jurídicos, aclarar y definir algunos términos que son básicos para comprender y distinguir los avances o retrocesos en materia jurídica.

Iniciaremos precisando que en México la Ley Federal de Radio y Televisión establece que será a través de “permisos” o “concesiones” la única forma de operar servicios de radiodifusión, mientras que en España el concepto jurídico es la “licencia”.

Uno de los aspectos más polémicos se trata cuando se intenta definir el concepto de “comunitario” al referirse a los medios de comunicación, ya que hasta el momento existen numerosos conceptos que se refieren al mismo tipo de comunicación. Es así, que por “comunitario” también podemos referirnos como “libre”, “tercer sector de la comunicación”, “popular”, “cultural” o “sin ánimo de lucro”, sólo por mencionar los más comunes.

3.1.1 La radiodifusión en México

En México el desarrollo de la radiodifusión sonora y audiovisual ha dependido de dos factores: los intereses políticos de la clase gobernante, por un lado, y económicos de los industriales del sector, por el otro. De esta forma, la legislación de la radio y la televisión ha estado más relacionada con la protección de los intereses de las oligarquías que en reconocer y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas.

Aunque a diferencia de la tradición europea de monopolizar la radiodifusión, el Estado mexicano optó por una regulación mixta del sector, permitiendo a la empresa privada operar servicios de radio y televisión, pero sin reconocer este derecho como una facultad de todas las personas, sino más bien como una concesión del Estado bajo reglas estrictas.

Cuando en Europa, al menos en España, la radio y la televisión estaban catalogadas como “servicio público esencial de titularidad estatal”, generando un monopolio del Estado, mientras en México fueron considerados “servicios de radiodifusión” que prestan una “actividad de interés general⁹⁴” que pueden prestar los particulares siempre y cuando obtengan una concesión del Estado, esquema que se mantiene hasta la actualidad.

No obstante, con el desarrollo de las nuevas tecnologías y la aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la radio y la televisión únicamente son los servicios de radiodifusión que utilizan el espectro radioeléctrico para emitir señales de audio y video asociado de manera directa y gratuita⁹⁵.

Con esta clasificación, la radio y la televisión por cable y satelital quedan definidas como “servicios de audio y video restringido”, que si bien requieren de un permiso o concesión, no utilizan un bien limitado de la nación como es el espectro radioeléctrico, por tanto no son servicios de radiodifusión.

3.1.2 La radio y la televisión en México como “actividad de interés público”.

Una de las mayores diferencias que existió entre el modelo europeo con el mexicano en materia de radiodifusión fue precisamente la clasificación jurídica que se le dio a los servicios de televisión y radio. En México, la

⁹⁴ Con la aprobación de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) de 1960, vigente hasta nuestros días, se sentaron las bases jurídicas de la radiodifusión.

⁹⁵ El artículo 2 de la LFRyTV establece que: (...)El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.

El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previo a la concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.

LFRyTV, aprobada en 1960, consideró a la radio y la televisión como una actividad de interés público y con la aprobación de la LFT y la posterior reforma a la LFRyTV como servicios de telecomunicaciones pero sin modificar su esquema original.

La Carta Magna mexicana establece en su artículo 25 que “el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”. Para fortuna de los industriales de la radio y la televisión, la radiodifusión nunca fue considerada como un área estratégica para el Estado y si bien requiere del espacio radioeléctrico, éste puede ser explotado a través de una concesión.

De esta forma, los industriales de la radio y la televisión en México no tenían impedimento constitucional para explotar los servicios de radiodifusión de radio y televisión y con la aprobación de la LFRyTV en 1960 no sólo quedó fortalecido jurídicamente el sector empresarial, sino debilitado el sector público y especialmente el social.

En el artículo 4° de la LFRyTV, la radio y la televisión constituyen una “actividad de interés público” que el Estado estará obligado a vigilar que cumplen su “función social”, aunque en dicha ley ni en sus reglamentos se especifique qué es el “interés público” y al tratarse de una “actividad” y no de un “servicio”, las responsabilidades de los industriales del sector disminuyen considerablemente.

La “función social” de la radio y la televisión queda establecida en el artículo 5° de la LFRyTV:

Artículo 5o.- La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las

formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:

I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;

II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.

IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

La LFRyTV y su Reglamento, -TITULO TERCERO, Concesiones, permisos e instalaciones, CAPÍTULO PRIMERO, Concesiones y permisos, artículo 13- establecían dos modalidades para poder operar servicios de radiodifusión: la concesión y el permiso.

Artículo 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.

De esta forma, los industriales del sector no sólo habían conseguido que la radiodifusión no fuera clasificado como una actividad estratégica para el Estado, lo cual le hubiera permitido al Gobierno haber creado un monopolio, sino que la radio y la televisión sólo era una “actividad” y no un servicio. Aún así, los industriales y el propio Estado no están exentos de

responsabilidad jurídica y, al menos en teoría, tienen un deber con la población que les impone el propio concepto de “interés público”.

(...) en materia de radiodifusión el interés público debe ser protegido por las instituciones del Estado, de tal forma que su tutela sea realmente efectiva. En este caso se encuentran los derechos difusos que protegen esos intereses también difusos, a través de mecanismos que la misma ley debe contemplar (...) ⁹⁶.

3.1.3 Medios permisionados (públicos) y medios concesionados (comerciales).

El modelo comercial de la radio en México, desde su imposición desde las dos primeras décadas de su aparición en 1921, se ha caracterizado por privilegiar en sus contenidos el entretenimiento. Sus barras programáticas contenían y contienen programas musicales, revistas con temas dirigidos a las “amas de casa”, deportes populares como el fútbol, el box, la lucha libre y el béisbol y, en especial, noticiarios.

Los propietarios de la radio comercial, en su mayoría, fueron empresarios que observaron en el nuevo medio de comunicación una inmejorable posibilidad de hacer un buen negocio, no sólo con la comercialización de los contenidos, sino con la producción, distribución y venta de los aparatos.

La posibilidad de comercializar abiertamente sus espacios a empresas de todo tipo para que anuncien sus productos y servicios les brindó la posibilidad de fortalecerse económicamente, impulsar el desarrollo tecnológico del medio, comprar o rentar espacios adecuados para instalar sus estaciones,

⁹⁶ Pérez Pintor, Héctor, *ibid.* p. 213

contratar a los artistas en boga para presentarlos en sus espacios de variedad, contratar personal calificado y capacitar permanentemente a sus empleados.

En sus inicios, la radio comercial privilegió el establecimiento de estaciones en centros urbanos o en regiones en donde el número de habitantes fuera lo suficientemente amplio para resultar atractivo a los futuros anunciantes, quienes serán quienes aportarán la mayor parte de los recursos para el sostenimiento de las estaciones.

En contrapartida, las estaciones radiofónicas permisionadas no se les permitió comercializar sus contenidos ya que éstas eran subvencionadas por instituciones públicas y se consideraba que sería una competencia desleal para los medios concesionados. Curiosamente fueron los propios industriales de la radio quienes pugnaron porque se prohibiera a los medios públicos vender sus espacios a empresas particulares.

La radio permisionada fue orientando sus contenidos al servicio público, a temas como la alfabetización, la cultura, la política del partido oficial, la música tradicional.

Con la aprobación de la Ley Federal de Radio y Televisión en 1960 quedaron finalmente delimitadas las características de ambos modelos: la radio comercial operaría mediante una “concesión” y tendría la posibilidad de comercializar sus contenidos hasta en un 40 por ciento del total de su programación⁹⁷.

La radio pública opera, según lo establece el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, mediante la figura de “permisos” y éstos serían de cuatro modos específicos, aunque al final quedaría abierta la posibilidad de cualquier tipo de formato: oficiales, culturales, experimentación, escuelas radiofónicas y de cualquier otro tipo.

⁹⁷ El artículo 42, numeral II del Reglamento de la LFRyTV que establece: “El tiempo destinado a propaganda comercial no excederá del cuarenta por ciento del tiempo total de transmisión”.

Tal como fue redactada la LFRyTV permitió que la radio comercial prácticamente no tuviera límites para comercializar o para manejar sus contenidos, siempre y cuando respetara las reglas no escritas: estaba prohibido criticar al Presidente de la República, al Ejército y la Virgen de Guadalupe.

Pero en contraparte, la LFRyTV limitó la posibilidad de que el país contara con medios de “servicio público”⁹⁸, que verdaderamente cumplieran una función social como ocurría en varios países de Europa, como España, Inglaterra o Alemania. Con el paso de los años, estos espacios se convirtieron en medios oficialistas, al servicio del régimen político en turno.

De esta forma, los medios permisionados, mal llamados públicos, porque en realidad en su mayor parte son controlados por el Poder Ejecutivo⁹⁹, comenzaron a desviar su vocación y a convertirse en espacios propagandísticos de los gobiernos en turno, lo que generó que en muchos casos perdieran audiencia y la propia sociedad comenzara a cuestionar su utilidad y viabilidad, especialmente porque se les destinan recursos públicos.

A nivel internacional surgen dos posiciones¹⁰⁰: la escuela crítica, que defiende la permanencia y utilidad de los medios públicos y la escuela mercantil, que pugna por la desaparición de los mismos.

La escuela mercantil sugiere que los contenidos que ofrecen los medios de comunicación son productos y como tales son factibles de ser comercializados y su permanencia dependerá de las leyes de la oferta y la

⁹⁸ A diferencia del modelo europeo que establece que la radio es un medio de “servicio público”, la Ley Federal de Radio y Televisión, en su artículo 4°, los considera como medios de “interés público”.

⁹⁹ Como ejemplo, baste decir que casi todos los directores del Sistema Michoacano de Radio y Televisión han sido políticos que militan en el partido gobernante, con poco o nulo conocimiento del tema. La Junta de Gobierno, órgano máximo de decisión, está presidido por el gobernador del estado y los nombramientos desde el director y los cinco subdirectores son facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo.

¹⁰⁰ Villanueva, Ernesto, “Medios públicos: aproximaciones para un modelo normativo para México”, *Derecho Comparado de la Información*, México, vol. I, núm. 4, julio-diciembre 2004, pp. 173-186

demanda. De esta forma, quienes acceden a los medios son considerados como consumidores con el poder de modificar los contenidos. Proponen que los medios se guíen sólo por la libre competencia, lo que generará una variedad de programas en su oferta de contenidos.

Por el contrario, la escuela crítica sostiene que los medios públicos tienen una responsabilidad social con la audiencia, que será mayor en la medida de la penetración y aceptación del medio; Quienes acceden a los medios son ciudadanos y no simples consumidores de contenidos, lo que obliga al medio a ofrecer contenidos que contribuyan a la discusión de los asuntos públicos, promuevan la cultura, la educación, la ciencia, los valores democráticos, entre otras cosas.

Ambas posturas tienen argumentos sólidos para mantenerse firmes, aunque no debemos olvidar que los medios de comunicación masiva, como es la radio, la televisión, internet o los periódicos, generan productos que influyen directa o indirectamente en el comportamiento de las personas y, por ende, en su proceder social.

Desde las primeras décadas del siglo XX, sociólogos, psicólogos y comunicólogos –éstos últimos surgieron después de la década de los 60- comenzaron a estudiar el impacto que los medios masivos de comunicación – en ese entonces el cine, la radio y los periódicos- tenían en las personas, especialmente en su orientación política, sus hábitos de consumo y sus preferencias de esparcimiento.

Con la aparición de la televisión en la década de los 50 y el perfeccionamiento de las encuestas y sondeos de opinión como herramientas para conocer las opiniones públicas, especialmente en épocas electorales en Estados Unidos, fue posible conocer con mayor precisión la influencia que los medios masivos de comunicación estaban teniendo sobre las personas. A partir

de entonces la escuela funcionalista norteamericana¹⁰¹ propuso diversas teorías y modelos para explicar la forma en que los medios masivos de comunicación influían en el comportamiento.

A la par de los estudios sociológicos y psicológicos sobre la influencia de los medios en el comportamiento social, se registraron avances sustanciales en cuanto al reconocimiento de derechos fundamentales que estaban siendo vulnerados precisamente por el desarrollo de los medios masivos de comunicación como fue el caso del derecho a la intimidad, discutido ampliamente a partir de las dos últimas décadas del siglo XIX pero finalmente reconocido y protegido hasta la primera mitad del siglo XX.

En el entendido de la influencia que tienen los medios de comunicación masiva en el comportamiento social, primero de manera empírica y luego científica, los regímenes políticos comenzaron a regular el uso de los nuevos medios, especialmente la radio y posteriormente la televisión, ya que desde el comienzo se les reconoció como medios de control social.

Por las características de la radio¹⁰², los gobiernos pusieron especial atención a su regulación, aunque desde dos posiciones divergentes: el modelo estatal y el modelo comercial. El primero intentó considerar a la radio –y después a la televisión- como medios de “servicio público” y por tanto estar bajo la tutela del Estado, no sólo porque para sus transmisiones utilizan el espacio radioeléctrico, sino porque son financiadas con recursos públicos.

Es así que comienza a surgir la discusión sobre lo que son o deben ser los “medios públicos”¹⁰³, sus características jurídicas, sus obligaciones, límites, contenidos y su forma de organización interna.

¹⁰¹ Paoli, José, Teorías de la Comunicación, Trillas, México, 1998, p. 23

¹⁰² Figueroa, Romeo, ¡Qué onda con la radio!, Alhambra Mexicana, México, 1997, p.

¹⁰³ Villanueva, Ernesto y Navarro, Fidela, Medios de Servicio Público y Transparencia: análisis y medición de su desempeño, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Senado de la República LX Legislatura, México, 2008

En México existen pocas referencias jurídicas que ayuden a comprender los conceptos “medios de servicio público” o simplemente lo que podríamos entender por “interés público” como lo señala el artículo 4° de la Ley Federal de Radio y Televisión, al referirse a las características que definen a estos medios de comunicación.

Es por esta razón que comúnmente se recurre a la experiencia internacional, especialmente europea, para definir, primero, y entender, después, la importancia de los medios de servicio público en el desarrollo y fortalecimiento de una sociedad crítica y participativa.

Mientras continúe el debate respecto a si el Estado debe mantener el control de los medios de comunicación, como ocurrió durante muchas décadas con el modelo europeo¹⁰⁴, la convivencia entre los medios públicos y privados es una realidad y lo es también que los segundos, cuando menos en México, controlan la mayoría de la audiencia a una escala prácticamente de 5 a 1.

Ernesto Villanueva y Fidela Navarro¹⁰⁵ exponen que la Comisión Europea plantea que los medios de servicio público tienen una mayor responsabilidad frente a su audiencia, a la cual le deben ofertar productos de calidad que promuevan la cultura y la educación; suministren información veraz a los ciudadanos, garanticen el pluralismo y ofrezcan una programación de entretenimiento con calidad.

Pero además de la propuesta europea, los autores señalan que para la UNESCO “la existencia de los medios públicos se justifica en el reconocimiento del importante papel que juegan en el ejercicio de la participación en la vida pública¹⁰⁶: ‘(...) los medios públicos son instrumentos para promover el acceso

¹⁰⁴ Actualmente muchos países que cuentan con regímenes políticos totalitarios, el Estado mantiene el control absoluto de los medios de comunicación como sucede en Corea del Norte o Cuba, por ejemplo.

¹⁰⁵ Villanueva, Ernesto y Navarro, Fidela, *Op Cit*, p.54

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 55

a la educación, cultura, conocimiento y fomento de interacciones entre los ciudadanos (...),¹⁰⁷”

Los medios públicos, al recibir financiamiento público, tienen la obligación de ofrecer no sólo programación de calidad en los temas antes citados, sino convertir sus espacios en foros abiertos y plurales en donde todas las expresiones de la sociedad, especialmente los grupos minoritarios o aquellos considerados vulnerables¹⁰⁸, encuentren espacios a través de los cuales puedan expresar sus opiniones.

Es así que los medios públicos deben servir de foro de expresión a quienes no encuentran espacio en los medios comerciales, formulando sus propias agendas temáticas, aquellas que son importantes para el desarrollo de la comunidad, sin depender ya únicamente de la programación homogénea, unidireccional y tendenciosa de los medios comerciales de cobertura nacional.

No obstante, el dilema que enfrentan los medios públicos es, además de garantizar el derecho al a comunicación y a la información, convertirse en espacios atractivos para los ciudadanos, acostumbrados a ser únicamente espectadores de los medios comerciales. Los bajos niveles de rating que reportan los medios públicos fortalece la crítica que emiten los industriales de la Radio y la Televisión en México.

La tarea no es fácil, antes bien se aprecia sinuosa y complicada. A veces parece que los medios públicos se encuentran atrapados entre el servicio público y las demandas de eficacia empresarial; y si buscan la lucha por ganar grandes audiencias no tendrían mayor diferencia de la televisión o la radio comercial. En este caso, ¿para qué tener una televisión o una radio pública que no marca la diferencia? Y si, por el contrario, asumen una función ortodoxa de servicio público, parecen convertirse en medios marginales y destinados a las minorías. ¿Debe la sociedad destinar recursos para lo que ella no consume en

¹⁰⁷ Cfr. Banerjee, Indrajit and Seneviratne, Kalinga (edit.), *Public Service Broadcasting, A best practices Sourcebook*, UNESCO, 2005, p.12, en Villanueva, Ernesto y Navarro, Fidela, op.cit. p. 55

¹⁰⁸ En México se consideran grupos vulnerables a sectores que enfrentan problemas de marginación, ya sea por su condición económica, nivel académico, edad, entre otros.

forma mayoritaria? ¿Debe haber medios de servicio público sin público? ¿Debería preservarse el modelo de radio y televisión públicas o este servicio público podría ofrecerlo la empresa privada?¹⁰⁹.

En términos cuantitativos, si el único referente es el rating, es posible afirmar que el Estado paga un alto costo económico por el mantenimiento de los medios públicos¹¹⁰, sobre todo cuando dichos medios funcionan como voceros de los gobiernos en turno, pero la función que cumplen los medios públicos es, o debería ser, garantizar el derecho a la comunicación y a la información de todas las personas, que de otra forma verían limitados o vulnerados sus derechos.

Precisamente uno de los temas que más polémica generan en torno a la viabilidad y permanencia de los medios públicos o permisionados es el financiamiento que reciben por parte del Estado y su limitante para comercializar sus espacios como sí lo hacen los medios concesionados o comerciales.

La polémica está sostenida en la idea de que los medios permisionados por el hecho de recibir financiamiento público ya no pueden comercializar sus espacios o de lo contrario sería una competencia desleal para los medios comerciales. No obstante, la LFRyTV permite, mediante la figura de “patrocinio”¹¹¹, que los medios permisionados puedan allegarse recursos económicos.

Este argumento que sostienen los industriales de la Radio y la Televisión es convenenciero y parcial, ya que la limitante para que los medios permisionados puedan comercializar sus espacios sólo es legal y bien podrían

¹⁰⁹ Villanueva, Ernesto, *Op. Cit.*, pp. 178

¹¹⁰ Para el ejercicio fiscal 2010, el Sistema Michoacano de Radio y Televisión recibió un presupuesto de 32, 730, 580 pesos del cual el 90 por ciento está destinado al pago de gasto corriente.

¹¹¹ El patrocinio, a diferencia del spot comercial, sólo se refiere al nombre o logotipo de la empresa o institución, sin mencionar sus cualidades, ofertas o servicios que ofrece.

reglamentarlo. Parcial porque en otros países¹¹² sí se permite que los medios públicos e incluso los comunitarios puedan comercializar para allegarse recursos, ya que de lo contrario su permanencia estaría en riesgo.

Convenenciero porque el Estado mexicano destina miles de millones de pesos en la compra de espacios publicitarios. Hasta antes de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), tan sólo en la compra de espacios en épocas electorales, los medios comerciales recibían

En términos generales, el gasto del gobierno federal a la difusión de sus actividades y promoción de su imagen se incrementó sustancialmente en los últimos años. De acuerdo con una información difundida por la agencia Reforma, el 17 de septiembre de 2010, el monto destinado por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa a la propaganda gubernamental se triplicó con respecto de la administración anterior.

Para el lapso 2007-2009, el gasto de la Administración federal en la partida 3700, que comprende la promoción de programas y actividades gubernamentales, sumó 9 mil 904 millones de pesos, 6 mil 329 millones más que los presupuestos originalmente aprobados, esto es 177 por ciento por arriba, señala un documento de Fundar y Article 19, organismos de investigación y análisis¹¹³.

Con el decreto emitido en 2002 por el entonces presidente de la república, Vicente Fox, los medios concesionados ya no destinarían el 12.5 por ciento de su tiempo al Estado equivalente a 180 minutos, sino sólo 18 minutos en televisión y 35 minutos en radio, lo que implicaba una pérdida significativa para el Estado y, al mismo tiempo, un ahorro muy grande para los industriales del sector.

¹¹² En Australia se permite que las radios comunitarias puedan comercializar tres minutos por hora (5 por ciento) como ayuda para financiar el mantenimiento de la estación.

¹¹³ <http://www.elgolfo.info/elgolfo/nota/40509-Exceden-gasto-en-imagen-de-Calder%C3%B3n/> [Consultado el 04 de octubre de 2010]

La reducción en el tiempo oficial da a cada una de las partes lo que más necesita: Al gobierno, la posibilidad de trascender mediante obras mediáticas. A la radio y la televisión un beneficio económico. Para muestra basta un botón: según los últimos informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda, el tiempo fiscal que utilizó la Presidencia de enero a septiembre equivale a 306.8 millones de pesos, a un costo de 425.4 pesos el minuto en televisión y 13.1 pesos el minuto en radio.

Para una televisora que transmite hasta 24 horas al día, el tiempo fiscal significaba otorgar 180 minutos al Estado, lo que implicaba un valor estimado de 76.576 pesos diarios. Ahora, con los 18 minutos, el costo actual sería de 7.658 pesos, una reducción del 90 por ciento.

En el caso de una radiodifusora que transmite todo el día, el anterior tiempo fiscal acarreaba un costo de 2.530 pesos al día. Ahora, con la obligación de dar a Estado sólo 35 minutos, el costo será de 457 pesos, 81 por ciento menos¹¹⁴.

En las entidades federativas, el monto real que destinan los gobiernos, estatal o municipales, a los medios comerciales es un verdadero misterio, ya que la compra de espacios puede realizarse de diversas formas, con recursos obtenidos de diversas partidas presupuestales que no necesariamente tienen relación con la difusión de actividades gubernamentales.

3.2 La Ley General de Comunicación Audiovisual y la regulación del tercer sector de la comunicación en España

En principio, la LGCA surge por una obligación del Estado español de cumplir con la normativa establecida en la Directiva 2007/65/CE del Parlamento

¹¹⁴ Fregoso Bonilla, Juliana, "México: Controversia entre los medios de comunicación y el Gobierno", *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, No. 80, 2002, Ecuador, Consultado el 22 de marzo de 2011. Disponible en línea en: <http://chasqui.comunica.org/80/fregoso80.htm>.

Europeo y del Consejo, del 11 de diciembre de 2007, por el que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva¹¹⁵.

La explicación que se ofrece en la “Exposición de motivos” de la LGCA nos orienta hacia dónde se dirige la preocupación e interés del legislador, ya que si bien hace mención de la importancia del pluralismo y la diversidad cultural, su explicación central está basada en la necesidad de garantizar seguridad jurídica al sector audiovisual comercial.

Consecuentemente esta Ley pretende compendiar la normativa vigente aún válida, actualizar aquellos aspectos que han sufrido importantes modificaciones y regular las nuevas situaciones carentes de marco legal.

Y todo ello con la misión de dar seguridad jurídica a la industria y posibilitar la creación de grupos empresariales audiovisuales con capacidad de competir en el mercado europeo y la apertura regulada de nuevos modelos de negocio como son la TDT de pago, la Alta definición y la TV en Movilidad; y hacerlo garantizando también, el pluralismo y la protección de los derechos ciudadanos; al mismo tiempo que se fijan unas reglas de transparencia y competencia claras en un contexto de convivencia del sector público con el privado y de liberalización de la actividad audiovisual¹¹⁶.

Aunque en la Directiva 2007/65/CE se establecen las mismas preocupaciones de garantizar la seguridad jurídica y económica de la industria y actualizar la legislación con los retos que imponen las nuevas tecnologías, se prestar atención a la necesidad de garantizar el pluralismo y la diversidad cultural.

¹¹⁵ Disponible en el sitio: http://tv_mav.cnice.mec.es/normativa/LexUriServ.pdf Consultada el 16 de marzo de 2011

¹¹⁶ Ley General de Comunicación Audiovisual, BOE

Resulta cuando menos curioso que los legisladores españoles hayan puesto especial atención a las recomendaciones de la Directiva 2007/65/CE pero no así a la “Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) (2008/2011(INI))¹¹⁷”, relativa a los Medios del Tercer Sector de la Comunicación, en donde se establece, entre otras cosas, la importancia no sólo de reconocer este sector, sino de garantizarlo y fortalecerlo.

15. Recomienda a los Estados miembros que den reconocimiento legal a los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) como grupo definido, junto a los medios de comunicación comerciales y públicos, cuando no exista este reconocimiento legal, sin que ello vaya en detrimento de los medios de comunicación tradicionales;

16. Pide a la Comisión que tenga en cuenta a los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) como solución alternativa surgida en la base para aumentar el pluralismo de los medios de comunicación cuando establezca indicadores relativos a dicho pluralismo;

17. Pide a los Estados miembros que apoyen más activamente a los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) para sostener el pluralismo de los medios de comunicación, si bien dicho apoyo no se ha de prestar en detrimento de los medios de comunicación públicos¹¹⁸;

3.2.1 La radiodifusión en España

Aunque el concepto “radiodifusión” es un término técnico necesario para la regulación internacional, ha encontrado problemas para su definición y homologación conceptual, lo que dificultado su comprensión y uso, tanto en el ámbito jurídico como en tareas académicas.

¹¹⁷ Disponible en el sitio oficial del Parlamento Europeo www.europa.eu o directamente en la liga: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0456&format=XML&language=ES>

¹¹⁸ *Ibid*

El concepto de radiodifusión que emplearemos comprende la transmisión de señales de audio y video, a través del espectro radioeléctrico, dirigidas a una población.

Las telecomunicaciones comprenden varias formas: 1) transmisión con guía artificial, hilo o soporte continuo, como son la telegrafía, el teléfono, el cable, el videoteléfono, el teletexto, el facsímil, la teleimpresión, la transmisión de datos por ordenador, la red, etc.; 2) transmisión sin guía artificial, hilo o soporte continuo, sea a través de haces lumínicos u ondas radioeléctricas, en este último caso estamos ante la radiotelecomunicación que tiene como nota propia el uso de ondas hertzianas como vehículo de transporte de la señal. Quedan incluidas pues, la radiotelegrafía y la radiotelefonía.

a) El tipo de medio: Pueden ser, de forma general, públicos o privados.

- Si son públicos pueden estar en manos del Estado, las Comunidades Autónomas o las localidades. A este tipo de medios también se les denomina del “Primer Sector”.

- Si son privados pueden estar en manos de personas físicas o jurídicas y de todo tipo y su cobertura, al igual que las públicas, puede ser Estatal, Autonómica o Municipal. A este tipo de medios se les denomina del “Segundo Sector”.

- Si son privados pero no tienen fines de lucro y en la organización del medio participan personas que no obtienen ninguna ganancia económica y sus contenidos están orientados a favorecer el desarrollo de la comunidad, se les denomina “comunitarios” o del “Tercer Sector”.

La cobertura de estos medios difiere de los privados del “Segundo Sector” en que hasta el momento no existe ninguno que tenga alcance nacional –aunque tampoco ningún ordenamiento se lo impide-, ya que los pocos existentes tienen cobertura autonómica y, sobre todo, local.

b) Régimen de gestión:

- Directa: Si el responsable de operar la licencia es la administración pública, ya sea estatal o autonómica, se les considera de esta forma.

- Indirecta: Si los responsables de operar la licencia son personas físicas o jurídicas, como pueden ser empresas o entidades sin ánimo de lucro – como las radios comunitarias.

Cabe hacer mención que si bien los municipios forman parte de la administración pública, se encuentran dentro de este apartado.

Francisco Sanabria Martín propone otra división: régimen directo o indirecto de empresas públicas y régimen privado.

c) Cobertura del medio

- Nacional: pueden ser públicos o privados.

- Autonómico: Pueden ser públicos o privados.

- Locales: Pueden ser públicos o privados (aquí entran los medios comunitarios).

3.2.2. La radio y la televisión, del servicio público esencial de titularidad estatal al servicio de interés económico general.

En Europa, ante los avances tecnológicos que han impuesto nuevas formas de entender los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión, se ha comenzado a generar una serie de directrices y recomendaciones jurídicas para adecuar al sector a lo que la realidad.

El desarrollo tecnológico, concretamente la digitalización, ha permitido comprimir la señal que requieren para emitir por medio del espectro radioeléctrico pero al mismo tiempo ampliar la gama de servicios que ofertan las empresas mediáticas, que ahora están en posibilidades de brindar diversos

servicios de telecomunicaciones como internet y telefonía. Es decir, se han convertido de empresas informativas que cumplían con una función social en consorcios multimedia con un perfil más empresarial.

Sin embargo, la legislación no ha evolucionado con la misma rapidez que la tecnología, dejando vacíos legales o francamente obstaculizando las posibilidades de desarrollo que ofrece actualmente la industria y que con una reglamentación sustentada en los valores democráticos puede ampliar y mejorar las libertades y derechos fundamentales que indisolublemente están relacionados con este sector.

No obstante, los primeros pasos en la actualización y adecuación de la legislación del sector, cuando menos en España está generando inconformidad y críticas por parte de asociaciones sociales que representan o agrupan a medios del TSC, comunitarios o libres, ya que consideran que la reglamentación está orientada únicamente a fortalecer y consolidar los consorcios mediáticos y empresariales.

A pesar de que las reformas a la legislación española relacionada con el sector audiovisual son recientes¹¹⁹, la posición de los tribunales sobre la naturaleza de la radiodifusión que ofertan las empresas con fines de lucro es eminentemente económico¹²⁰, por lo que al tiempo de cumplir con los fines sociales que le impone la legislación, funcionan como cualquier empresa.

De esta forma, el concepto de “*servicio público esencial de titularidad estatal*”, que limitaba la intervención privada en la prestación de este servicio, generando monopolios estatales, ha transitado al de “*servicios de interés económico general*” que permitiría entender los mensajes emitidos a través de

¹¹⁹ La LGCA fue publicada en el BOE el 01/04/2010 y actualmente se encuentra en análisis el reglamento de la misma. Disponible en línea en www.boe.es

¹²⁰ Vid Muñoz Saldaña, Mercedes: El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea, Marcial Pons, 2006. En la obra recuerda que “El Tribunal de Justicia fue el primero en pronunciarse, en 1974, sobre la necesaria adaptación de las prestaciones audiovisuales a las libertades económicas y, junto con la Comisión Europea, ha sido considerada la institución más influyente en el desarrollo de la política audiovisual”, p. 15

la televisión y la radio¹²¹ como servicios de interés general ofrecidos por una empresa privada con fines de lucro que estaría sometida al control del Estado.

Si bien en ningún momento se niega o rechaza que el servicio que ofrecen los medios de comunicación comerciales está indisolublemente ligado con derechos fundamentales como lo son la libertad de expresión y el derecho a la información y que cumplen con una función social determinante para la consolidación del Estado democrático, tampoco puede refutarse su origen eminentemente empresarial.

Catalogar, en este caso a la televisión, como un *servicio de interés económico general* implica la adecuación del papel que, cuando menos en Europa, ha desempeñado el Estado en la prestación de los servicios de radiodifusión que durante décadas consideró como esenciales.

En consecuencia, la configuración jurídica de los *servicios de interés económico general* conecta así con actividades históricamente configuradas como servicios públicos en el sentido subjetivo, como mecanismo histórico de intervención estatal en la economía, y remite inevitablemente a la liberalización de actividades serviciales históricamente protegidas por los Estados como las telecomunicaciones, la electricidad o el correo. Lo que permanece de los servicios públicos tradicionales en el Derecho comunitario se integra en la categoría de los *servicios de interés económico general*, apostando por la reconstrucción de actividades históricamente calificadas como servicios públicos bajo esta nueva denominación. Un reto político, jurídico y profesional¹²².

Aunque se han establecido lineamientos generales a nivel comunitario, corresponderá a cada Estado garantizar que su regulación atienda las

¹²¹ Si bien hasta el momento las directivas y acuerdos están orientados concretamente a la televisión, es perfectamente extrapolable a la radio, ya que ambas requieren para su transmisión usar el espacio radioeléctrico, sin descartar que las nuevas tecnologías permiten emplear otros canales como el cable y el internet, categorías que para el presente estudio quedan fuera de análisis.

¹²² Muñoz Saldaña, Mercedes, *Op. Cit.*, p. 184

necesidades de todos los sectores, privilegie el bien común y permita que los medios de comunicación sean “extensiones del hombre¹²³” para ejercer uno de sus derechos y libertades más importantes: el derecho a la información y la libertad de expresión.

3.3 Regulación jurídica del Tercer Sector de la Comunicación o de las radios comunitarias y libres en las legislaciones de México y España.

En España la recién aprobada Ley General de Comunicación Audiovisual ya incluye en su artículo 32 el concepto de “comunitarios” para referirse a los medios sin ánimo de lucro y en manos de la sociedad. Sin embargo, aunque en México la legislación no reconoce jurídicamente el término de “comunitario” para referirse a estos medios, utilizaremos dicho concepto para evitar confusiones pero únicamente cuando nos enfoquemos a los medios que se han autodenominado de esta forma o a las propuestas de contemplarlos dentro del ordenamiento jurídico nacional.

En España, la nueva legislación no tomó en cuenta el concepto de “libre”, empleado principalmente por los medios alternativos catalanes que se diferencian de los medios comunitarios madrileños por su férrea decisión de no aceptar ni solicitar ningún recurso financiero del Estado o cualquier institución pública o comercial.

Tampoco se refirió a estos medios como lo ha venido haciendo el Consejo de Ministros de Europa y diversos estudiosos del tema: medios del “Tercer Sector de la Comunicación”, tan criticado por los integrantes de las radios comunitarias y libres, ya que consideran que bajo ese concepto pueden participar medios adheridos a iglesias, partidos políticos o grupos comerciales encubiertos pero que al no pertenecer ni al gobierno ni al sector empresarial son catalogados igual.

¹²³ Vid las obras de Marshall McLuhan, especialmente: “La comprensión de los medios como extensiones del hombre”.

Luego de conocer las variadas propuestas para definir lo que es o debe ser una radio comunitaria, podemos concluir que: La radio comunitaria se define como un medio que responde a las necesidades de una comunidad, contribuyendo a su desarrollo de manera progresiva y promoviendo el cambio social. La radio comunitaria se conceptualiza así por los intereses compartidos y comunes que representa, entre sus características están: la activa participación de la comunidad en los procesos de creación de noticias, información, entretenimiento y material cultural; no tiene fines de lucro. Opera con permisos que son entregados generalmente a organizaciones de la sociedad civil y en su estructura interna impera la democracia y el pluralismo.

En México, la Ley Federal de Radio y Televisión no contempla ningún apartado que reconozca o garantice la operación de radios comunitarias, contrario a lo que sucede en otros países del continente americano como Brasil, Venezuela, Argentina, Colombia y Chile.

Las autodenominadas radios comunitarias en México operan mediante un permiso que pertenece a asociaciones civiles, pero a diferencia de las radios públicas que pertenecen a instituciones gubernamentales o educativas, culturales y artísticas, no reciben dinero del erario público para su operación y sostenimiento.

No obstante, el simple reconocimiento del Estado mexicano para otorgar permisos a asociaciones civiles para la operación de radios comunitarias ya fue un avance, ya que durante décadas el gobierno negó la entrega de permisos para operar estaciones de radio a organizaciones civiles, indígenas, campesinas, sindicales, estudiantiles, obreras y de cualquier grupo social que no formara parte de una institución pública.

Es así que la diferencia entre la radio comunitaria y la radio pública o institucional radica no sólo en quién es el responsable del permiso, sino en la forma de operar la estación, el contenido de los programas y el uso que se hace del medio de comunicación.

Aunque en México ambas radios son permisionadas, la radio pública gubernamental responde generalmente a intereses político partidistas, ya que el control del medio está en manos de funcionarios públicos que normalmente son militantes activos del partido en el poder. Su programación, aunque contiene temas culturales, artísticos y sociales, está orientada al entretenimiento, más que al servicio público.

Acceder a estos medios resulta complejo. Existe la posibilidad de comprar el espacio que resulta muy oneroso incluso para una organización o presentar un proyecto que requiere del visto bueno de la dirección, que generalmente está en manos de políticos que usan estos espacios para beneficio propio, del partido o del gobierno.

Los medios públicos, especialmente los que se encuentran en manos de los gobiernos estatales, dependen directamente de la decisión del gobernador en turno. En Michoacán, el mandatario estatal tiene la atribución de nombrar al director y a los cinco subdirectores del Sistema Michoacano de Radio y Televisión y la Junta de Gobierno, máximo órgano de decisión del medio, está encabezado precisamente por el gobernador, el secretario de Gobierno y demás funcionarios de su gabinete.

El contenido y la orientación editorial de los noticiarios de los sistemas estatales de radio y televisión están orientados a favorecer a los gobiernos en turno, por lo que excluyen las opiniones e informaciones que afecten la imagen del gobierno, limitando el derecho a la información y la libertad de expresión de la sociedad.

Las personas que trabajan en los medios gubernamentales son, en su mayoría, sindicalizados y trabajadores de confianza y contrato, por lo que el devenir diario y las transmisiones dependen de la buena o mala relación que mantenga la dirección con los trabajadores.

Ciertamente la temática de los medios gubernamentales o educativos están orientados a temas culturales, artísticos o sociales pero su accionar no difiere en mucho de una empresa mediática comercial.

A diferencia de los medios gubernamentales, las radios comunitarias, que operan también bajo la figura jurídica del permiso, no reciben recursos del erario público, por lo que su funcionamiento es completamente distinto a los llamados medios públicos.

Ante la prohibición de comercializar sus espacios, pese a los gastos que tienen que hacer las estaciones, las radios comunitarias operan con el apoyo de la sociedad y las diversas acciones que realizan para recaudar fondos como bailes, rifas, kermeses, y demás acciones.

Actualmente existe una iniciativa de ley que pretende reconocer y promover la creación y fortalecimiento de la comunicación comunitaria, aunque el documento se encuentra en comisiones esperando su dictamen, aunque desde el momento mismo de su presentación fue descalificada y no encontró el respaldo que se requiere para su aprobación.

3.4 Recomendaciones de organismos internacionales y nacionales en materia de radiodifusión comunitaria y libre o del Tercer Sector de la Comunicación.

En los ordenamientos jurídicos de la radiodifusión, aunque en forma general cumple con acuerdos y convenios internacionales, cada país regula la forma en que distribuye su espectro radioeléctrico y los requisitos para operar la radio y la televisión.

Aunque existen expresiones de diversos organismos internacionales sobre radios comunitarias, ninguna de sus recomendaciones tiene carácter vinculante y, por ende, obliga a los países a recoger y plasmar en sus

ordenamientos legales las opiniones vertidas, dejando en la indefensión a las personas que han visto violados o disminuidos sus derechos.

Conocer la posición de las instituciones internacionales y continentales más importantes sobre la radiodifusión comunitaria resulta esclarecedor para comparar la legislación vigente que existe en ambas naciones –España y México- y saber si los ordenamientos jurídicos internos cumplen con dichas recomendaciones.

En México, a diferencia de España, el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no ha sido tan determinante y esclarecedor como el Tribunal Constitucional español, debido entre otras cosas, a que el número de casos relacionados con el derecho a la información –y específicamente al derecho a crear medios de comunicación- han sido pocos.

De cualquier forma, existen documentos que muestran la posición de la Corte mexicana en temas relacionados con la libertad de expresión que nos permiten abrigar esperanzas de que la actual regulación pudiera cambiar y reconocer y garantizar la comunicación comunitaria como una opción que fortalece el pluralismo informativo.

3.4.1 Organismos internacionales

Más allá de la posición que mantengan quienes están a favor o en contra de la liberalización de los servicios de telecomunicaciones, la postura que han mantenido desde hace varios años los organismos internacionales de mayor prestigio e influencia entre todas las naciones como es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización (UNESCO), están sus recomendaciones para que los medios de comunicación y el contenido de los mismos fomente los valores democráticos, la pluralidad y el respeto por los derechos civiles.

Si bien se han mantenido respetuosos de la libertad que tiene cada nación, los organismos internacionales y regionales –como el Consejo de

Europa y la Organización de los Estados Americanos- promueven y defienden la promoción de la democratización de los medios de comunicación, el reconocimiento, protección y garantía del derecho a la información, la libertad de expresión y, por consiguiente, de la diversidad y pluralidad de medios.

Ambas instituciones internacionales se han pronunciado por fortalecer la pluralidad informativa que permita debates y análisis más abiertos y diversos sobre la realidad social y ello sólo puede garantizarse combatiendo los monopolios y oligopolios mediáticos y permitiendo la creación de nuevas formas de comunicación como son los llamados medios del TSC.

3.4.1.1 ONU

Además de las propias Declaraciones propias, la ONU ha participado en pronunciamientos conjuntos con otros organismos internacionales que muestran el interés que existe en promover una comunicación más plural y abierta. Impulsada por organizaciones sociales de reconocido prestigio internacional, se emitió, el 12 de diciembre de 2007, la Declaración para la Promoción de Diversidad en los Medios de Comunicación.

En la elaboración del documento participaron -bajo los auspicios de la organización ARTÍCULO 19 y la organización Campaña Global para la Libre Expresión (Global Campaign for Free Expression), asistidos por el Instituto para el Derecho de la Información (Institute for Information Law - IViR), de la Universidad de Ámsterdam- el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

La Declaración destaca la importancia de que los Estados cuenten con medios plurales que promuevan y garanticen una amplia y diversa información, transmitida sin obstáculos a toda la población para que derecho a la

información sea plenamente garantizado. El documento da por sentado que además de los medios públicos y comerciales existen los medios comunitarios, como lo establece el apartado denominado “Sobre la diversidad de Tipos de Medios de Comunicación”:

Se debe asignar suficiente ‘espacio’ para la transmisión de las diferentes plataformas de comunicación para asegurar que el público, como un todo, pueda recibir un espectro variado de servicios de medios de comunicación. En términos de difusión terrestre, ya sea análoga o digital, esto implica una asignación apropiada de las frecuencias para usos de radiodifusión.

Los diferentes tipos de medios de comunicación – comerciales, de servicios públicos y comunitarios – deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con must-carry rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperable, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica (...) ¹²⁴.

La Declaración Conjunta es clara al establecer que la comunicación comunitaria debe estar expresamente reconocida en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, lo que implicaría el otorgamiento de las licencias respectivas e implícitamente la protección de espectro radioeléctrico para tal fin.

La radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad ¹²⁵.

Expresamente para el caso mexicano, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y

¹²⁴ Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, disponible en la página www.unesco.org

¹²⁵ *Ibid*

el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión visitaron el país, del 9 al 24 de agosto de 2010, para “observar la situación de la libertad de expresión en el país¹²⁶”, tras la cual emitieron un comunicado conjunto que contiene recomendaciones para que el Estado reconozca jurídicamente a las radios comunitarias ya que actualmente se encuentran en situación de desamparo.

En el apartado “Asignación de frecuencias”, los Relatores advierten que luego de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaró inconstitucionales diversos artículos de las leyes federales de Radio y Televisión y Telecomunicaciones, existe “inseguridad jurídica en el ámbito de la radiodifusión” ya que ni el Ejecutivo Federal ni los legisladores han subsanado los vacíos generados por tal determinación¹²⁷.

No obstante, denuncian que en el país continúa existiendo una “alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas¹²⁸”, mientras que los medios sin fines de lucro como son las radios comunitarias no cuentan ni siquiera con el reconocimiento jurídico. Incluso, a pesar de que el artículo 2° Constitucional establece que las comunidades indígenas pueden operar sus propios medios de comunicación, hasta el momento este derecho no ha podido ser ejercido por falta de reglamentación.

Las Relatorías observan que los Estados deben contar con un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias, que no exija requisitos tecnológicos severos, admita la posibilidad de utilizar publicidad como medio para financiarse, y no imponga límites discriminatorios en su financiamiento y alcance¹². Las Relatorías observan de igual manera que las emisoras comunitarias deben operar en la legalidad. Las Relatorías observan que en la mencionada sentencia de la Suprema Corte de Justicia, se declaró inconstitucional el procedimiento

¹²⁶ “Comunicado México”, disponible en línea: www.oea.org consultado el 22 de marzo de 2011

¹²⁷ *Ibid*, p. 8

¹²⁸ *Ibidem*

para otorgar permisos a medios sin fines de lucro, en razón de la discrecionalidad otorgada a las autoridades públicas en ese procedimiento¹²⁹. Desde entonces, según la información recibida, no se han adoptado procedimientos claros, precisos y equitativos por medio de los cuales las radios comunitarias puedan solicitar y obtener frecuencias para operar¹²⁹.

La Relatoría Conjunta advierte que existe una alta concentración de asignación de frecuencias en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se han asignado frecuencias radioeléctricas, además de que no existe un órgano regulador independiente y el marco jurídico vigente no ofrece garantías de certidumbre, pluralismo y diversidad.

En particular, no existe un marco legal que reconozca a las emisoras comunitarias y establezca procedimientos claros, precisos y equitativos por medio de los cuales dichas emisoras puedan solicitar y obtener frecuencias para operar¹³⁰.

Por tal razón, la Relatoría Conjunta emitió una serie de recomendaciones, entre las que destacan:

- Adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población, especialmente a la radiodifusión comunitaria para que pueda operar sin discriminación.
- Crear un órgano público independiente del Gobierno que regule la radio y la televisión¹³¹.

3.4.1.2 UNESCO

Una de las instituciones más preocupadas y activas por los temas de pluralismo informativo, diversidad cultural y respeto a los derechos fundamentales relacionados con el derecho a la información y la libertad de expresión ha sido y es la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Aunque sus declaraciones y resoluciones carecen de valor vinculante, sus posturas

¹²⁹ *Ibid*

¹³⁰ *Ibidem*, p. 16

¹³¹ *Ibid*

sirven de guía para los Estados sobre lo que es mejor para el desarrollo armónico de las sociedades.

Entre los documentos más destacados y recientes emitidos por el organismo está la *Declaración de Maputo: Promover la libertad de expresión, el acceso a la información y la emancipación de las personas*, pronunciada por la UNESCO el 3 de mayo de 2008, Día Mundial de la Libertad de Prensa, en donde destacan la importancia de garantizar estos derechos y libertades, que son el fundamento de la sociedad del conocimiento.

La Declaración de Maputo solicita el compromiso de los Estados miembros, la propia UNESCO y los medios de comunicación para garantizar no sólo el reconocimiento del derecho a la información, la libertad de expresión y la diversidad cultural, sino las medidas necesarias para su pleno ejercicio.

A los Estados miembros les solicita que otorguen las garantías jurídicas necesarias para establecer la máxima transparencia en la información pública y la pluralidad de medios que promuevan la diversidad cultural, el pluralismo informativo y el respeto de los derechos y libertades fundamentales.

(...) Fomenten la libre circulación de la información mediante políticas basadas en los cuatro principios fundamentales de las sociedades del conocimiento integradoras: la libertad de expresión, la igualdad de acceso a una educación de calidad, el acceso universal a la información y el respeto de la diversidad cultural;

Cumplan decididamente con sus compromisos para con la libertad de expresión mediante la creación de un marco jurídico y normativo que respete la libertad y la independencia de la prensa y propicie la diversidad de los medios de comunicación; (...) ¹³².

A los “órganos de prensa, las asociaciones profesionales y los miembros de la industria de los medios de comunicación”, les solicitan respetar el derecho

¹³² Declaración de Maputo, disponible en www.unesco.org

a la información, la libertad de expresión, la diversidad cultural y fomentar la participación social.

(...) Sensibilicen a la población acerca de los derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información;

Den a conocer la información disponible y se esfuercen por ampliar el libre acceso a la misma, con miras a contribuir a la participación de los ciudadanos en el debate público;

Se comprometan a transmitir información imparcial y a establecer y respetar las normas más elevadas en materia de periodismo; (...) ¹³³.

Y al propio organismo internacional, le solicita promover entre los Estados miembros respetar y garantizar el derecho a la información y la libertad de expresión, lo que implica fomentar la pluralidad de medios.

Sensibilice a los gobiernos, los legisladores y los organismos públicos a la importancia de la libertad de expresión, incluida la libertad de acceder a la información, producirla y compartirla;

Promueva la libertad de expresión, en tanto que derecho humano universal y facilite la elaboración de principios generales y prácticas idóneas referentes al acceso a la información; (...) ¹³⁴.

La UNESCO en su 33^a aprobó, el 20 de abril de 2005, la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en donde establece el reconocimiento a la diversidad cultural como una característica esencial de la humanidad que debe valorarse y preservarse en provecho de todos.

La Convención, entre otras cosas, destaca que para preservar la diversidad cultural ¹³⁵ se requiere implementar una serie de acciones y medidas

¹³³ *Ibid*

¹³⁴ *Ibid*

¹³⁵ De acuerdo con el artículo 4 de la Convención: La “diversidad cultural” se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades.

La diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística,

tendientes a garantizar y promover las diversas expresiones culturales que existen y sólo se podrá lograr fortaleciendo la libre circulación de ideas.

Aunque no existe una mención concreta sobre los medios comunitarios, sí menciona la importancia de la comunicación en el proceso de respeto y fomento de la diversidad cultural, por lo cual se pronuncia por la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen.

De igual forma, en el artículo 2, referente a los Principios Rectores, establece que la importancia del acceso equitativo a los medios de comunicación.

7. Principio de acceso equitativo

El acceso equitativo a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo y el acceso de las culturas a los medios de expresión y difusión son elementos importantes para valorizar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo¹³⁶.

Atendiendo estas disposiciones de la UNESCO, los monopolios y oligopolios mediáticos amenazan la diversidad cultural al emitir, generalmente, un discurso homogéneo, que atiende más a las directrices del mercado que atiende a los grupos mayoritarios, dejando de lado a las minorías o limitando la diversidad de expresiones que conforman una sociedad.

Precisamente, una de las características de los medios comunitarios y libres es dar voz a los grupos y expresiones sociales que no encuentran espacios en los grandes medios, ya sean públicos o privados, que se rigen por el mercado o los intereses partidistas.

producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados. Para conocer el texto completo visitar la página: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf> Consultado el 08 de marzo de 2011

¹³⁶ *Ibid*

Este pluralismo que es posible encontrar en los medios comunitarios y libres es uno de los aspectos que la propia UNESCO ha defendido y exigido a los diversos medios de comunicación, sean del primero o segundo sector de la comunicación.

A través del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) la UNESCO intenta propiciar la libertad de expresión y el pluralismo, principalmente en los países en vías de desarrollo, ya que considera que una sociedad que tiene acceso a una variada y plural temática informativa tiene más posibilidades de tomar mejores decisiones.

Los tres ámbitos prioritarios del PIDC son: la libertad de expresión y el pluralismo de los medios de comunicación de masa; la formación de quienes trabajan o participan en los medios, y; el desarrollo de los medios de información comunitarios.

La posición que ha mantenido la UNESCO respecto a la creación y permanencia de los medios de comunicación comunitaria ha sido claramente a favor de su permanencia y fortalecimiento, ya que cuentan con un perfil abierto y plural que permite una participación más activa y participativa de los diversos grupos que integran la sociedad.

Cuando se habla de pluralismo de los medios de información, se está haciendo referencia a esa participación. De ahí que la UNESCO apoye a las radios comunitarias por considerarlas el tercer pilar de la estructura de la radiodifusión, junto con las emisoras públicas y privadas. La Organización también destaca cuán importante es la existencia de estas dos últimas categorías. En tanto que organismos independientes, profesionalizados y viables, los medios informativos locales – comprendidos los periódicos comunitarios- pueden tratar la información de forma que refleje la diversidad existente entre las distintas sociedades y dentro de cada una de ellas, dando

cabida suficiente al tratamiento de las cuestiones que pueden inducir transformaciones sociales¹³⁷.

Para la UNESCO, los medios de comunicación no sólo deben ser independientes, sino plurales, ya que con esto se garantiza el respeto a la libertad de expresión de las diversas expresiones culturales y, sobre todo, una más amplia y activa participación social en la discusión pública y abierta de los temas de interés general.

El Estado debe promover la pluralidad de medios y cerciorarse que su tarea no sea limitada o restringida por presiones políticas o económicas. Incluso debe implementar las medidas necesarias para garantizar la permanencia de dichos medios.

El propio PIDC en el año 2008 elaboró un documento denominado *Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*¹³⁸, que propone una serie de categorías de análisis para evaluar diversos indicadores que permitan conocer con más precisión cómo están organizados los medios de comunicación social en cada país y tomar las medidas pertinentes para garantizar la pluralidad y el equilibrio mediático.

En la Categoría 2. Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad se establecen los indicadores para conocer si los Estados cuentan con legislaciones que garanticen el pluralismo e impidan la concentración de medios en unos cuantos grupos. En este apartado propone el establecimiento

¹³⁷ “El Pluralismo Informativo” es un texto informativo que fue preparado para la 46 semana (20-26/07/2006) del 60 aniversario de la UNESCO pero que no es un documento oficial. El texto completo está disponible en línea en la página oficial de la Organización: www.unesco.org Consultado el 08 de marzo de 2011

¹³⁸ El documento fue aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 de marzo de 2008). El texto completo puede consultarse en línea en la página oficial de la UNESCO www.unesco.org Consultado el 02 de febrero de 2011

de órganos independientes de control y transparencia para la asignación de frecuencias.

SISTEMA REGULADOR INDEPENDIENTE Y TRANSPARENTE

- El sistema regulador asegura un acceso equitativo al espectro de frecuencias para una gama pluralista de medios, incluyendo los comunitarios.
- Los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son abiertos y participativos.
- Los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias entre medios públicos, privados y comunitarios son vigilados por un órgano libre de interferencia o control político ni comercial por ningún interés creado¹³⁹.

Un aspecto importante, es que el documento de la UNESCO propone implícitamente el reconocimiento de los medios “comunitarios” e incluso propone que en el otorgamiento de licencias la propuesta de beneficio social sea el aspecto más importante y no la capacidad económica, con lo cual los medios comunitarios pueden competir casi en igualdad de condiciones.

Mediante el citado documento, la UNESCO se pronuncia no sólo por el reconocimiento a los “medios comunitarios”, sino que los Estados miembros apoyen decididamente, junto con la Organizaciones de la Sociedad Civil, el desarrollo de estos medios, que consideran indispensables para el efectivo cumplimiento de la libertad de expresión y el derecho a la información.

2.7 EL ESTADO Y LAS OSC PROMUEVEN ACTIVAMENTE EL DESARROLLO DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS

- La estructura de los precios de las licencias de transmisión no es prohibitiva para los medios comunitarios.
- Cuotas o metas específicas para reservar parte del espectro radiomagnético para los medios comunitarios.
- Mecanismos como audiencias públicas para que las comunidades consignent su mandato a un medio comunitario y para renovar ese mandato a intervalos regulares.

¹³⁹ *Ibid*, p. 26

- Una proporción de los ingresos de la venta del espectro y de las licencias de cable y telecomunicaciones se reinvierte en los medios comunitarios.
- Medidas estatales positivas para apoyar a los medios comunitarios impresos y difusivos, por ejemplo, precios preferenciales, tarifas descontadas¹⁴⁰.

La UNESCO ha mantenido su posición desde hace más de una década de impulsar el pluralismo informativo y la erradicación de los monopolios y oligopolios mediáticos que representan un obstáculo para el libre ejercicio de los derechos a la información, la libertad de expresión y la diversidad de la cultura. Aunque sus propuestas no han sido atendidas, cuando menos por el Estado español y mexicano, existe el interés de la comunidad internacional por continuar con el establecimiento de los medios comunitarios, libres o del TSC.

3.4.2 En América

Los acuerdos y normativas americanas son ampliamente inferiores a los alcanzados por la Unión Europea, por una razón esencial: los países del continente no están integrados en una comunidad con las responsabilidades y derechos que los europeos, aunque esto no los exime de las responsabilidades asumidas al firmar y ratificar los convenios, pactos y acuerdos internacionales y regionales.

De esta forma, México está obligado a cumplir con las Declaraciones de la ONU, la UNESCO, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por citar las más importantes.

Los diversos documentos que México ha firmado y ratificado en materia de derechos humanos se encuentran, aunque de forma genérica, el respeto irrestricto a la libertad de expresión y el derecho a la información. Como ya sucedió en España, no basta sólo con el reconocimiento, sino que es necesario garantizar que estos derechos y libertades se hagan efectivos.

¹⁴⁰ *Ibid*, pág. 27

Resulta absurdo que México no reconozca y mucho menos promueva la comunicación comunitaria tal como lo recomiendan los organismos internacionales como la ONU, la UNESCO o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Incluso lejos de reformar su legislación para garantizar estos derechos y libertades, el Estado mexicano persigue y castiga con penas corporales y pecuniarias a quienes, sin tener el permiso correspondiente, instalan y operan una radio comunitaria¹⁴¹, desestimando abiertamente las recomendaciones de la UNESCO¹⁴².

Si bien la comunicación comunitaria no está reconocida expresamente en la legislación mexicana y a pesar de que el artículo 2 de la Constitución¹⁴³ establece el derecho de las comunidades indígenas de operar sus propios medios de comunicación, el Estado no ha sido capaz de reglamentar este derecho pero sí de castigar severamente a los indígenas que se han atrevido a instalar medios comunitarios.

3.4.2.1 Organización de los Estados Americanos

La Organización de los Estados Americanos es el organismo responsable de afianzar y promover la paz en el continente, la democracia, así como el respeto de los derechos fundamentales¹⁴⁴ y por tanto, la institución que emite recomendaciones y promueve acuerdos sobre diversos temas, entre los que se encuentran el derecho a la información, la libertad de expresión y los medios de comunicación.

¹⁴¹ La AMARC tiene ampliamente documentados los casos de represión que han sufrido quienes han operado radios comunitarias sin permiso. Es recomendable leer el libro de Aleida Calleja: Con Permiso. La radio comunitaria en México.

¹⁴² La UNESCO ha sido muy clara al advertir que no fomenta la operación de medios de comunicación social al margen de la legislación pero si recomienda a los Estados que los castigos relacionados con el derecho a la información y la libertad de expresión sean sancionados con penas corporales.

¹⁴³ El artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: Las autoridades tienen la responsabilidad de "(...) Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen".

¹⁴⁴ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 1°, disponible en www.oea.org

A través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la OEA promoverá “la observancia y defensa de los derechos humanos¹⁴⁵”, además de servir como órgano consultivo en la materia para la organización, por lo cual, sus observaciones y recomendaciones debieran ser cumplidas por los Estados miembros, máxime que los acuerdos y compromisos establecidos han sido aceptados y ratificados.

3.4.2.2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La institución encargada de observar y promover los derechos humanos en el continente americano es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano que forma parte de la OEA y cuyas recomendaciones deben ser cumplidas por los Estados miembro.

Entre los documentos emitidos por la CIDH se encuentran diversas declaraciones y recomendaciones en materia de derecho a la información y libertad de expresión, tendientes a promover la pluralidad informativa y erradicar los monopolios y oligopolios mediáticos que han caracterizado sobre todo a los países latinoamericanos.

Entre estos acuerdos destaca la *Declaración de Principios de Libertad de Expresión* adoptada en la 108ª Sesión Regular, 19 de octubre de 2000, en donde destaca que la libertad de expresión es un derecho fundamental e inalienable y requisito indispensable para la conformación de una sociedad democrática, por lo cual debe ser protegida y garantizada.

En este documento se establece la obligación del Estado de impedir el surgimiento de monopolios y oligopolios mediáticos ya que éstos limitan la libertad de expresión, el derecho a la información y el pluralismo informativo, elementos indispensables para la conformación y consolidación de la democracia. Por lo tanto, la normatividad que regula la entrega de permisos

¹⁴⁵ *Ibid*, artículo 106

para operar estaciones de radio y televisión deben ser distribuidos de forma transparente y democrática.

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 asegura 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 mismos¹⁴⁶.

El Informe Anual que presenta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo General de la OEA, que a su vez realiza la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, orienta sobre el estado que guardan en el continente estos derechos y libertades. Para el caso que nos ocupa, la comunicación comunitaria ha sido un tema pendiente en México desde hace varios años y prueba de ello han sido las recomendaciones y observaciones del organismo.

Ha sido a través de estos documentos que la CIDH ha mostrado su posición respecto a los temas relacionados con la libertad de expresión, el derecho a la información y los medios de comunicación, en donde ha mantenido su posición de impulsar legislaciones que reconozcan y promuevan la creación y fortalecimiento de medios comunitarios como una forma de promover el respeto a la pluralidad informativa y el acceso a los medios de comunicación.

La Relatoría Especial recuerda que en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en radiodifusión”, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana destacaron que la radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios

¹⁴⁶ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, promulgado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en línea en la página del organismo www.cidh.org

de comunicación. En el mismo sentido indicaron que “los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos y privados, con y sin fines de lucro) deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo espacio digital”.

108. La legislación debería definir apropiadamente el concepto de medio de comunicación comunitario, incluyendo su finalidad social y no comercial, y su independencia operativa y financiera del estado y de intereses económicos. Asimismo, la legislación debería:

(1) Prever procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (2) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida acceder a ellas; y (3) la posibilidad de que utilicen distintas fuentes de financiación, como la publicidad, como medio para financiarse. En todo caso, la legislación debería incluir suficientes garantías para que por la vía de la financiación oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado¹⁴⁷.

Incluso se ha pronunciado porque los Estados miembro reserven una parte del espacio radioeléctrico para destinarlo a la radiodifusión comunitaria en vista de lo limitado que está este sector.

109. Dada la situación de exclusión existente, los Estados deben adoptar medidas para incluir a los sectores sin fines de comerciales en los medios de comunicación. Entre estas medidas aparece la de asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios, en especial cuando éstos no estén representados equitativamente en el espectro. Al respecto, la Relatoría Especial ha insistido en la necesidad de que la regulación sobre radiodifusión establezca el deber de destinar parte del espectro a medios de comunicación comunitarios¹⁴⁸.

3.4.2.3 Corte Interamericana de Derechos Humanos

La institución encargada de resolver las controversias judiciales en el continente americano y cuyas sentencias son de observancia obligada para

¹⁴⁷ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión págs. 439 y 440, disponible en www.cidh.org

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 440

todos los Estados miembros es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La posición de la Corte en materia de derecho a la información y libertad de expresión ha sido clarificadora.

Aunque han sido pocos casos relacionados con la libertad de expresión y el derecho a la información que han llegado hasta la Corte, las recomendaciones emitidas pueden servir de guía para comprender la importancia que tiene el pluralismo informativo en la formación y consolidación de un Estado democrático.

Nos referimos a los casos *Claude Reyes y Otros Vs. Chile*¹⁴⁹ y *Colegiación obligatoria a una asociación prescrita por la ley para la práctica del periodismo*¹⁵⁰, en donde la Corte expresa la obligación del Estado de garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información.

3.4.3 Europa

A partir de la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y del Convenio Europeo de Derechos Humanos en 1950 se delinearon las bases de un acuerdo conjunto, común, entre las naciones que conforman lo que ahora conocemos como Unión Europea en materia de derechos y libertades fundamentales.

Si bien la creación de la Unión Europea surgió con un interés comercial, con el paso de los años y la consolidación del proyecto, los acuerdos se extendieron a aspectos sociales y culturales, entre los que se encuentran los relacionados con los medios audiovisuales, tanto en sus aspectos técnicos, como de contenido y regulación.

¹⁴⁹ *Claude Reyes y Otros Vs. Chile*, 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151

¹⁵⁰ *Colegiación obligatoria a una asociación prescrita por la ley para la práctica del periodismo*, Opinión consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, Serie A, No. 5

Aunque cada Estado miembro mantenía la rectoría y establecía la política de control de los medios de comunicación social, los acuerdos y convenios comunitarios comenzarían a ejercer influencia y en algunos aspectos, presión para su adecuación a las nuevas normas continentales.

A principios de la década de los 90's, cuando el proceso de liberalización de las telecomunicaciones estaba en su esplendor y ya en España se había roto el monopolio estatal de la radio y la televisión, comienzan a registrarse importantes acuerdos a nivel comunitario, sentando las bases de la actual normatividad en el sector. Aunque actualmente se analiza el proceso de cambiar el concepto de “servicio de interés público” al de “servicio general de interés económico¹⁵¹” al que prestan la radio y la televisión, en este estudio sólo lo destacaremos de forma sencilla.

Destacamos sí, los acuerdos relacionados con los derechos humanos, el pluralismo informativo, la diversidad cultural, la radiodifusión audiovisual, por considerar que son la base de nuestro estudio.

3.4.3.1 Consejo de Europa y Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La posición que han mantenido tanto en sus recomendaciones como en sus sentencias el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido coincidente en cuanto que es indispensable que para salvaguardar la pluralidad informativa y la diversidad cultural es fundamental evitar los monopolios y oligopolios mediáticos.

La diversidad informativa, que sólo puede garantizarse mediante una amplia y variada oferta de medios, es indispensable para generar una opinión pública vigorosa, activa y participativa. El Tribunal Europeo de Derechos

¹⁵¹ Vid Muñoz Saldaña, Mercedes. *Op. Cit.*

Humanos ha reconocido el papel fundamental de la libertad de expresión en la construcción y consolidación de un Estado democrático:

La libertad de expresión constituye una de las bases esenciales de una sociedad [democrática], una de las condiciones básicas para su progreso y para la realización de todos los individuos... es aplicable no solamente a “las informaciones” o “las ideas” que sean favorablemente recibidas... sino también a las que ofendan, consternen o disturbán al Estado o a cualquier otro sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras sin los cuales no puede existir “una sociedad democrática”¹⁵².

La libertad de expresión y el derecho a la información son elementos indispensables para el pluralismo, ya sea político o informativo, y no se entiende cómo puede alcanzarse el pleno ejercicio de tales derechos y libertades si no se garantiza una oferta amplia y diversa.

[Difundir] informaciones e ideas de interés general... no se puede realizar con éxito a no ser que esté basado en el principio del pluralismo¹⁵³.

El Consejo de Europa, acorde con la posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha emitido una serie de recomendaciones para exhortar a los Estados miembro a tomar las medidas necesarias para el pleno goce y disfrute del pluralismo en los medios de comunicación.

La posición del Consejo de Europa sobre el tema se manifiesta plenamente en la Recomendación 2007(2) sobre el Pluralismo en los Medios de Comunicación y la Diversidad del Contenido de los Medios, documento que versa sobre la importancia del pluralismo en los medios de comunicación y las medidas para promoverlo, así como la Recomendación No. R (2007)2, adoptada por el Comité de Ministros el 31 de enero de 2007 que actualiza la

¹⁵² Véase el caso *Handyside Vs. Reino Unido*, 7 de diciembre de 1976, Aplicación No. 5493/72, 1 EHRR 737, párr. 49.

¹⁵³ Véase el caso *Ver*, por ejemplo, *Informationsverein Lentia y Otros Vs. Austria*, 24 de noviembre de 1993, Aplicación Nos. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 y 17207/90, párr. 38.

Recomendación No. R(1999)1 en Medidas para Promover el Pluralismo de los Medios, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de enero de 1999¹⁵⁴.

Entre las disposiciones que establece las Recomendaciones del Consejo de Ministros sobre las Medidas a Promover el Pluralismo en los Medios está la elaboración de medidas para evitar la concentración de medios en unas cuantas manos, es decir, impedir la creación de monopolios y oligopolios en el sector que limiten la pluralidad informativa.

Una de las medidas adoptadas por el Consejo de Europa fue la elaboración en diciembre de 1992 del llamado Libro Verde sobre Pluralismo y concentración de medios en el mercado interior. Valoración de la necesidad de una acción comunitaria¹⁵⁵, documento en el que se establecen la importancia de garantizar el pluralismo informativo, limitar la concentración de medios de comunicación y tomar las medidas precisas para alcanzar estas metas.

El Consejo de Europa elaboró el documento *Promoting Social Cohesion: the role of community media*¹⁵⁶ en donde se establecen las características de los medios comunitarios y los clasifican dentro de lo que llaman “Tercer sector de la Comunicación”, denominación que ha sido ampliamente criticada y desautorizada por los miembros de las radios comunitarias y libres.

Además de un estudio que permite conocer el desarrollo de los medios del TSC en diversos países del continente europeo –en donde España registra aproximadamente 100 emisoras de radios comunitarias y libres operando sin licencias-, el documento establece las características de estos medios que los

¹⁵⁴ Cfr. Caso Luisiana Ríos y Otros vs. La República de Venezuela en <http://www.article19.org/pdfs/cases/luisiana-r-os-y-otros-vs-la-rep-blica-de-venezuela.pdf> Consultado el 14 de marzo de 2011

¹⁵⁵ Disponible en línea en www.europa.eu

¹⁵⁶ El reporte, elaborado en 2008 por Peter Maynard Lewis para el Grupo de Especialistas en Diversidad de Medios del Consejo de Europa, se encuentra disponible en la página oficial de la institución www.coe.int

diferencias de los que clasifica como Primer Sector o medios del Estado y Segundo Sector o medios comerciales del sector privado.

Establece también algunas características que definen o identifican las radios comunitarias, entre las que se destacan:

- Libertad de expresión y pluralismo informativo
- Acceso abierto y equidad de género
- Diversidad cultural
- No-for-profit
- Autodeterminación
- Transparencia
- Promotores de media literacy¹⁵⁷.

Estas son algunas características que siempre estarán presentes cuando, independientemente de la organización que lo promulgue, se refieran a las radios comunitarias o los medios del TSC.

3.4.3.2 Parlamento Europeo y Consejo Europeo

En 2008, la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo presentó un Informe sobre los Medios del Tercer Sector de la Comunicación (TSC) en donde se analizan diversos aspectos y propuestas sobre los medios que integran este sector.

Además de subrayar la importancia que representa para el fortalecimiento democrático de todos los Estados miembros la diversidad y pluralidad de medios, el Informe reconoce que la mayoría de los medios del TSC operan en condiciones de forma ilegalidad, lo que las coloca en una situación de desventaja y desprotección jurídica frente a los medios públicos y privados.

¹⁵⁷ *Ibid*, p. 13. La traducción es nuestra.

Aunque el informe no presenta cifras sobre el número de medios del TSC que existen en los países que integran la Unión Europea, sí establece definiciones y características que intentan homologar una definición y características tendientes a su normalización jurídica que les permitan subsistir.

Medios de comunicación no lucrativos y responsables ante la comunidad a la que pretenden servir. Están abiertos a la participación de los miembros de la comunidad en la elaboración de contenidos. Como tales, constituyen un grupo diferenciado dentro del sector de los medios de comunicación conjuntamente con los medios comerciales y públicos.

Los TSC se dirigen a grupos específicos. Su misión está claramente definida y se aplica según el contenido. Se da prioridad al beneficio social. Crean cohesión, dan identidad, fomentan comunidades y preservan la diversidad cultural y lingüística.

En su mayoría, están dirigidos por ciudadanos comprometidos y creativos, interesados por las tareas sociales.

Los CM contribuyen al objetivo de mejorar los conocimientos de los ciudadanos sobre los medios a través de su participación directa en la creación y distribución de contenidos¹⁵⁸.

El Informe destaca también la importancia de los medios del TSC en la promoción de la participación social abierta y plural, así como de la cohesión comunitaria y el desarrollo artístico y cultural de los diversos grupos que integran la sociedad, incluyendo a aquellos que tradicionalmente son excluidos de los medios masivos como son algunas minorías étnicas, culturales, religiosas o políticas.

La apertura de los medios del TSC contribuye a formar una sociedad mejor informada y participativa, ya que además de servir como vehículo de información de los temas que son, o deben ser, de interés general, fomentan el desarrollo de una actitud crítica, participativa, incluyente y abierta, respetando

¹⁵⁸ Informe TSC Parlamento Europeo

con ello los derechos consagrados en los diversos tratados, convenios y pactos internacionales sobre derechos humanos, civiles y políticos.

Pero sin duda, dos de los aspectos más importantes que contiene el Informe son los referentes al pluralismo y la financiación de los medios del TSC.

El pluralismo informativo –no sólo consagrado en el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales- es un derecho constitucional que, cuando menos en España, debe ser garantizado por el Gobierno, ya que forma una parte fundamental en la consolidación de un Estado democrático.

El pluralismo de los medios es un concepto que incluye el acceso de los ciudadanos a una amplia variedad de fuentes de información sobre una extensa serie de contenidos que les permitan formar su opinión sin la indebida influencia de un poder dominante¹⁵⁹.

La concentración de medios, el monopolio estatal o el oligopolio empresarial, representan un serio riesgo para el pluralismo informativo y la diversidad ideológica, de ahí que se pretenda elaborar un informe preciso sobre el pluralismo en los medios de comunicación en Europa.

El Informe recuerda que el Libro Blanco sobre una política europea de comunicación hace referencia al derecho a la información, la libertad de expresión, a la inclusión, a la diversidad y a la participación, derechos que deben ser guías para la elaboración de las legislaciones locales en ese ámbito.

Otro de los aspectos destacables en el Informe es el referente a la financiación de los medios del TSC. Uno de los temas que más ha polemizado a los medios libres y comunitarios ha sido precisamente el referente a la forma de sostener económicamente a la radio o televisión.

¹⁵⁹ *Ibid*

El Informe no hace un análisis de la forma en que los propios medios libres y comunitarios financian sus actividades pero sí hace referencia a los programas públicos que pueden ser utilizados para acceder a recursos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Programa de Aprendizaje Permanente, entre otros.

Critica que sólo una pequeña parte de los integrantes de los medios del TSC conozcan o accedan a estos fondos públicos o que los encargados de operar estos recursos tengan poco o nulo conocimiento de los medios del TSC a los cuales podrían atender para apoyar su labor.

Pero sin duda, uno de los puntos destacados en el Informe es la parte de la poca o nula representación de miembros de los medios del TSC ya sea para la elaboración o análisis y discusión de políticas públicas en torno al sector.

La ausencia de cualquier tipo de referencia a los TSC en los documentos de la UE es un signo claro de que el sector carece de vínculos con los legisladores y la Administración a nivel europeo.

La revisión actual de las normas europeas en materia de telecomunicaciones sería una ocasión importante para que el sector se haga oír y participe en el debate. Lo mismo se aplica a la consulta pública prevista sobre los indicadores del pluralismo en los medios de comunicación, puesto que el valor añadido de los TSC para la aplicación de los objetivos de la UE constituye un buen argumento para que la Comisión estudie prestar apoyo a la participación del sector en los debates a nivel europeo¹⁶⁰.

En este apartado sería importante destacar que si no existen referencias a los medios del TSC en los documentos de la Unión no significa, como menciona el Informe, que carezcan de vínculos con legisladores a nivel europeo o local, sino a la falta de desinterés de los políticos por integrar las propuestas del sector en la legislación.

¹⁶⁰ *Ibid*

Tanto AMARC Europa como la ReMC han entregado a parlamentarios españoles propuestas para elaboración de la LGCA y su Reglamento pero no han sido atendidas sus proposiciones.

El Informe, que fue aprobado por una contundente mayoría en el año 2008, propone que tanto la Unión Europea como los Estados miembros, en este caso España, deberían recoger las propuestas expuestas en el documento –reconocimiento jurídico, programas de financiación, protección de espectro radioeléctrico para los medios del TSC, entre otros- y de esta forma garantizar el pluralismo informativo y la diversidad cultural.

3.4.4. Asociaciones internacionales

Desde hace más de dos décadas comenzaron a operar diversas organizaciones que agrupan, algunas, medios libres y comunitarios de todo el mundo, y otras, que representan a los medios de un solo país o región. Aunque son instituciones que no tienen representatividad jurídica, sus observaciones, propuestas y críticas a las legislaciones del sector son cada vez más tomadas en cuenta y sirven como referencia y orientación durante los procesos legislativos, aunque no siempre sus proposiciones son incorporadas a los textos legales.

De cualquier forma, las organizaciones que agrupan a medios comunitarios y libres, internacionales y regionales, o aquellas que tienen un perfil académico independiente, continúan agrupando la mayor cantidad y calidad de propuestas y estudios sobre el sector, de ahí la importancia de conocer su trabajo.

3.4.4.1 Asociación Mundial de Radios Comunitarias.

La AMARC, si bien sus recomendaciones no tienen carácter vinculante por tratarse únicamente de una organización civil, sí tiene una amplia presencia en el mundo occidental y, sobre todo, en el sector de las telecomunicaciones. Es por ello que instituciones internacionales y organismos de relevancia mundial reconocen las aportaciones de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y, cuando menos en el discurso, las toman en cuenta para elaborar exhortos a los diversos países en donde existen marcados monopolios u oligopolios mediáticos.

Además, las recomendaciones de la AMARC han sido tomadas en cuenta por académicos y por gobiernos cuando se trata de conocer las definiciones más consensuadas de las características de lo que son, o deben ser, los medios comunitarios.

Pero más allá del mero aspecto referencial, la AMARC ha elaborado y entregado sus propias propuestas y posicionamientos a organismos internacionales y Estados miembros de la ONU, la Unión Europea o la OEA e incluso, como ha ocurrido en México y España, ha brindado asesoría a integrantes de radiodifusoras comunitarias para proponer reformas jurídicas a sus ordenamientos legales.

Ciertamente la AMARC no reúne a la totalidad de las radios comunitarias y prácticamente ninguna de las llamadas “radios libres” –especialmente las que se ubican en Cataluña-, pero sus posicionamientos han sido respaldados por los cientos de sus emisoras integrantes, legales y alegales e incluso por quienes no forman parte de la organización.

La AMARC de América Latina y el Caribe participó recientemente en la preparación de un documento para solicitar la intervención de la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración de un informe sobre el estado que guarda la comunicación social en los países de la región.

El documento, entregado el 19 de julio de 2006, en la Ciudad de Guatemala, a los representantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, expone que tras la elaboración de un estudio fue posible constatar que el marco regulatorio de la radiodifusión en la región no es compatible con los postulados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en primera instancia, y de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión dictados en el 108° periodo de sesiones de la Excma. Comisión¹⁶¹.

3.4.4.2 Asociación Mexicana de Derecho de la Información

La Asociación Mexicana de Derecho de la Información es una organización integrada por académicos de diversas universidades del país de reconocido prestigio que han propuesto diversas tareas que van desde el análisis y la asesoría hasta la elaboración de propuestas legislativas para garantizar que el reconocimiento y respeto del derecho a la información sea una realidad en el país.

La propia AMEDI establece en su sitio web¹⁶² sus intereses:

- La promoción del ejercicio pleno del derecho a la información y la libertad de expresión en un marco plural que fomente la conformación de una opinión pública informada.
- Promover el reconocimiento de la información como un bien y un derecho público

¹⁶¹ Tanto la carta dirigida a la CIDH como el documento Marcos Regulatorios de la Radiodifusión en Centroamérica. Obstáculos a la democratización de la palabra, están disponibles en la página web de la AMARC www.amarc.org

¹⁶² www.amedi.org

- Garantizar el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información
- Garantizar el acceso a la información de la gestión pública
- Garantizar el derecho de réplica en todos los medios de comunicación como mecanismo de defensa ciudadana.
- Promover en los medios de comunicación la definición explícita y pública de Códigos de Ética que vinculen el ejercicio de la libertad de expresión a parámetros de responsabilidad social.
- Exigir el ejercicio transparente de la función gubernamental de comunicación social, en beneficio de la sociedad en general.
- Fortalecer la función educativa y cultural de los medios de comunicación, especialmente de los que están en poder del Estado.
- Promover los derechos y obligaciones del Estado, usuarios, comunicadores, propietarios y concesionarios de medios de comunicación.
- Exigir el uso transparente y equitativo de tiempos de Estado en radio y televisión: legales, fiscales, y electorales.
- Demandar el acceso de todos los ciudadanos a cualquier tipo de información de interés público, tanto de entidades públicas como privadas.
- Promover el recate y preservación de la memoria histórica como parte del derecho a la información.
- Promover el respeto irrestricto a la privacidad de los ciudadanos que impida exhibirlos ante la sociedad a través de injurias y difamaciones.
- Promover la constitución de órganos plurales con participación social en la vigilancia de la normatividad relacionada con los medios de comunicación.

- Denunciar todo atentado a la seguridad de periodistas, señalando la amenaza, hostigamiento y restricción a su libertad de expresión en el ejercicio responsable de su profesión.

La propia AMEDI establece como parte de sus actividades la “Promoción de elaboración de propuestas legislativas y la Gestoría de apoyo para la adecuada promoción de las propuestas reuniones con legisladores y partidos, organizaciones sociales, asociaciones profesionales, organismos internacionales etc.”.

De esta forma, la AMEDI se ha involucrado activamente en la crítica de la actual legislación mediática y ha elaborado propuestas para eliminar los oligopolios mediáticos y democratizar la posesión de los medios de comunicación.

3.4.4.3 Red de Medios Comunitarios de España

Ante la creciente liberalización de las telecomunicaciones en España y el riesgo que representa la privatización del espectro radioeléctrico y por consiguiente el acotamiento o desaparición de los medios comunitarios y libres, las radiodifusoras y televisoras alternativas conformaron la Red de Medios Comunitarios (ReMC) para defenderse y luchar de forma unida y coordinada contra las reformas jurídicas que las ponen en riesgo.

Aunque el inicio de sus actividades data del 2005, es hasta el 24 de mayo del 2009 cuando la ReMC se constituye formal y legalmente como una federación de asociaciones de medios comunitarios y libres, regida por estatutos¹⁶³.

¹⁶³ Los estatutos pueden consultarse íntegros en la siguiente dirección: http://medioscomunitarios.net/IMG/pdf/ReMC_estatutos.pdf Fecha de consulta: 6 de marzo de 2011

Durante el proceso de análisis legislativo previo a la aprobación de la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual de España, la ReMC participó activamente en la discusión de la nueva legislación, aunque al final sus propuestas no hayan sido tomadas en cuenta, especialmente la que se refería a destinar un tercio del espectro radioeléctrico para la comunicación comunitaria.

La propuesta también establecía la protección jurídica de las emisoras comunitarias y libres que transmiten actualmente mediante el otorgamiento de las licencias correspondientes para garantizar su permanencia en el dial, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que al participar en concursos para la asignación de frecuencias participen empresas con mayor capacidad técnica y económica pero con fines contrarios al desarrollo social.

Sin embargo, sus propuestas no fueron atendidas y la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual sólo tiene una sencilla y imitada definición de lo que son las radios comunitarias –en este caso la nueva legislación ni siquiera hace mención de las llamadas “radios libres”-, dejando en el desamparo a las actuales emisoras que, en algunos casos, tienen más de 20 años de transmisiones.

Ahora el riesgo se encuentra en el Reglamento de la LGCA ya que pretende limitar a tan solo 5 watios en radio y 8 watios en televisión la potencia de las emisoras comunitarias, además de permitir sólo un servicio de comunicación comunitaria por “zona de servicio”.

De aprobarse el proyecto de Reglamento, las emisoras libres y comunitarias de Barcelona y Madrid estarían en riesgo de desaparecer o las obligarían a fusionarse. En el peor de los casos, tendrían que competir con otras organizaciones –como la Iglesia, partidos políticos o empresas disfrazadas como asociaciones civiles- con mayores recursos económicos y vínculos políticos, lo que los pondría en desventaja para obtener la licencia correspondiente.

Aunque el panorama luce complicado para las radiodifusoras libres y comunitarias, la ReMC continúa elaborando propuestas y participando en la discusión y análisis del Reglamento de la LGCA, tal como lo demuestra el documento enviado al Congreso de los Diputados.

Conclusiones

Definir qué es una “radio comunitaria” y cuáles son sus características y objetivos ha sido una tarea compleja. Hasta el momento no existe coincidencia en la definición de lo que son las “radios comunitarias”, también llamadas “radios libres”, “radios alternativas”, “radios ciudadanas”, “radios indigenistas”, por mencionar sólo algunas. Pero en lo que sí existe coincidencia es en la función que desempeñan en el desarrollo de una sociedad. Los medios del Tercer Sector de la Comunicación se han convertido en una de las pocas alternativas que tiene la sociedad de acceder a contenidos que estén orientados a promover los temas y valores que le son de utilidad a la comunidad.

Más allá de las diferencias semánticas, la radio comunitaria, para ser considerada así, debe reunir cuando menos tres características: el permiso o licencia debe estar en manos de la comunidad; no deben tener fines lucrativos y el control del medio y los contenidos deben ser propuestos por la propia comunidad. Estas particularidades convierten a estos medios en “empresas sociales y no lucrativas¹⁶⁴”, diferenciándolas claramente de los medios comerciales y gubernamentales y por ello se les ha denominado Tercer Sector de la Comunicación (TSC).

Uno de los aspectos más importantes que caracterizan a estos medios comunitarios o del TSC es que son un instrumento de la sociedad para ejercer su libertad de expresión y su derecho a la información, que de otra forma estaría seriamente limitado, sino es que coartado, por los medios comerciales y gubernamentales que tienen intereses particulares. Sin la posibilidad de acceder a medios de comunicación, los derechos de las personas y la sociedad misma se ven violentados, máxime que para operar estos medios requieren de un bien propiedad del Estado.

¹⁶⁴ Calleja, Aleida, “Radio comunitaria”, en Villanueva, Ernesto (coord), Diccionario de Derecho de la Información, Tomo II, tercera edición, ed. Jus, UNAM, ITAIP, Editorial Bosque de Letras, Fundación para la Libertad de Expresión, México, 2010, pág. 481

Esta investigación ha demostrado que la distribución de las frecuencias de radiodifusión en México y la ausencia de una legislación clara y precisa que reconozca la existencia de las radios comunitarias en el país es una clara violación a los derechos humanos de las y los mexicanos. La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una serie de recomendaciones al Estado Mexicano para que atienda este problema.

España misma se vio obligada a reformar su legislación para reconocer jurídicamente la existencia de las radios comunitarias y regularlas debido a que se trata de un derecho consagrado en su Constitución y en los tratados de la Unión Europea. Si bien es cierto que el futuro de las radios comunitarias o libres no luce muy prometedor, la implementación del concepto en su nueva legislación debe ser considerada una victoria para la sociedad española, aunque ahora la lucha deberá continuarse en los tribunales para garantizar su permanencia.

Este estudio mostró también la necesidad de reservar un espacio del espectro para la comunicación comunitaria, tal como ya lo hacen varios países latinoamericanos, para garantizar el efectivo ejercicio de este derecho. De lo contrario, la situación permanecería como hasta ahora, es decir, con menos del uno por ciento de las frecuencias asignadas a organizaciones de la sociedad civil, como ocurre actualmente en México.

Ha quedado expuesto que la entrega de concesiones y permisos para operar servicios de radiodifusión en México ha sido totalmente discrecional, favoreciendo a unos cuantos consorcios empresariales que se han visto beneficiados al extremo: entre Televisa y Tv Azteca acaparan el 80 por ciento de las concesiones de televisión, mientras que 15 grupos empresariales poseen el 80 por ciento de las concesiones de radio.

Se trata no sólo de una cuestión técnica, de un tema de telecomunicaciones y medios de comunicación, sino del respeto de derechos fundamentales y sociales. De un acto de justicia comunicativa, tal como José María Desantes explica en su obra Fundamentos del Derecho de la Información, desde la cual critica la concepción limitada de la libertad de

expresión sólo como un derecho individual y colectivo como también lo es y advierte el peligro de que sólo los más poderosos puedan ejercer este derecho a través de los medios de comunicación.

La libertad de expresión es la libertad de los fuertes en un campo en el que solamente el que tiene los recursos cuantiosos que los medios de comunicación exigen podrá ejercitarla. Porque su descripción es tan incompleta que solamente se reduce a la libertad de informar, no a la de ser informado. Y la mentalidad decimonónica de los constitucionalistas no les permitirá prever los nuevos medios de expresión que van naciendo al compás de desarrollo técnico y prescindiendo de las fronteras. La lucha secular por la libertad de expresión ha terminado con una victorial verbal tan rotunda como inútil¹⁶⁵.

Desde hace varias décadas, los medios de comunicación se han convertido en el escenario en donde se dirimen las discusiones, en mayor o menor medida, sobre lo que es importante para la comunidad y lo que debe saber. En la actualidad son los medios quienes determinan sobre la base de imágenes, voces y textos lo que existe y lo que no existe en el espacio público, de la importancia de diversificar la oferta mediática pero sobre todo de democratizarla para que todos los sectores de la sociedad puedan acceder no al contenido, como fuentes informativas, sino como poseedores o administradores de sus propios medios.

No podemos minimizar que en las sociedades contemporáneas, los medios se han erguido como la piedra angular del espacio público, como referente de información de los ciudadanos y como principal fuente de contenidos que son discutidos entre la población. Sin embargo, los medios comerciales o gubernamentales han dejado de servir como medios de expresión plural y abierta para convertirse en promotores de sus propios intereses y sus propias agendas, disfrazando la propaganda con información y entretenimiento.

¹⁶⁵ Desantes Guanter, José María, *Op. Cit.*, pág. 53

FUENTES DE INFORMACIÓN

LIBROS

AZURMENDI, Ana, Derecho de la Información: guía jurídica para profesionales de la comunicación, ed. Enuza, 2º edición, España, 2001

BALSEBRE, Armand, Historia de la radio en España, Ed. Cátedra, volumen II, Madrid, 2002

BELL MALLÉN Y CORREDOIRA Y ALFONSO, Loreto, Derecho de la Información, España, ed. Ariel, 2003

----- et. al., Derecho de la Información, España, Ed. Ariel, 2003

CALLEJA, Aleida y SOLIS Beatriz, Con Permiso. La radio comunitaria en México, Ed. México, 2005.

COUSIDO GONZÁLEZ, María del Pilar (2001), Derecho de la Comunicación Audiovisual y de las Telecomunicaciones, en: Derecho de la Comunicación, Madrid, Editorial COLEX, Vol. II.

DESANTES GUANTER, José María (1977). Fundamentos del Derecho de la Información, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro.

ESCOBAR de la SERNA, Luis, Derecho de la Información, Madrid, Dykinson, 3ª edición, 2004.

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima, Los medios de difusión masiva en México, México, Juan Pablos Editores, 1982

FERNANDEZ RODRIGUEZ, José Julio, “*La libertad de expresión en un horizonte multicultural*”, en Carbonell, Miguel (Coord.), Problemas contemporáneos de la libertad de expresión. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004

FERRAJOLI, Luigi, “*Libertad de información y propiedad privada*”, en Carbonell, Miguel (Coord.), Problemas contemporáneos de la libertad de expresión. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004

FIGUEROA, Romeo, ¡Qué onda con la radio!, Alhambra Mexicana, México, 1997

GARCÍA LLOVET, E., El régimen jurídico de la radiodifusión en España, Ed. Pons, Madrid, 1991.

GONZALEZ LUNA BUENO, Federico (2007). “La regulación de las telecomunicaciones” en Federico González Luna Bueno, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (coords). La regulación de las telecomunicaciones. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

GUTIÉRREZ DAVID, María Estrella, Justicia y Medios de Comunicación, ed. Fragua, Madrid, 2007

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, El Derecho a la Información, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1984

MUÑOZ SALDAÑA, Mercedes, El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea, Madrid, Marcial Pons, 2006

MONTORO FRAGUAS, Antonio, El derecho de acceso a la radiotelevisión pública, Ed. Dykinson, Madrid, 2007

PAOLI, José, Teorías de la Comunicación, Trillas, México, 1998,

RALLO LOMBARTE, Artemi, Pluralismo informativo y constitución, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2000

RODRÍGUEZ PARDO, Julián, Derecho de la Información una perspectiva comparada de España e Iberoamérica, Madrid, Dykinson, 2007

----- Derecho de la comunicación, Laverde Ediciones, España, 1999

SÁNCHEZ NORIEGA, José Luis, Comunicación, poder y cultura, Noss y Jara Editores, Madrid, 1998.

SCJN, El derecho a la información, editado por la SCJN en el año 2000.

URÍAS, Joaquín, Lecciones de derecho de la información, ed. Tecnos, Madrid, 2003

VALLÉS COPEIRO DEL VILLAR, Antonio, Curso de Derecho de la Comunicación Social, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2005

VILLANUEVA, Ernesto y NAVARRO, Fidela, Medios de Servicio Público y Transparencia: análisis y medición de su desempeño, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Senado de la República LX Legislatura, México, 2008

CAPÍTULOS DE LIBRO

MAYUGO I. MAJÓ, Carme, “Comunicación comunitaria. Trayectorias y perspectivas en el Estado Español”, en Sánchez Noriega, José Luis, Comunicación, poder y cultura, Noss y Jara Editores, Madrid, 1998

PÉREZ PINTOR, Héctor, “Aspectos constitucionales, legislativos y jurisprudenciales del derecho de la información en México”, en Rodríguez Pardo, Julián, Derecho de la Información. Una perspectiva comparada entre España e Iberoamérica, Dykinson, Madrid, 2007,

REVISTAS

ROJAS Castell, Irma Julieta, “El Derecho y los medios públicos. Caminos para una radio y televisión alternativas de calidad”, Derecho Comparado de la Información, vol. I, núm. 4, julio-diciembre 2004, pp. 121-140

VILLANUEVA, Ernesto, “Medios públicos: aproximaciones para un modelo normativo para México”, en Derecho Comparado de la Información, vol. I, núm. 4, julio-diciembre 2004, pp. 173-186

FREGOSO BONILLA, Juliana, “México: Controversia entre los medios de comunicación y el Gobierno”, Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación, No. 80, 2002, Ecuador, Consultado el 22 de marzo de 2011. Disponible en línea en: <http://chasqui.comunica.org/80/fregoso80.htm>.