

MEDIOS COMUNITARIOS Y REGULACIÓN. UNA PERSPECTIVA DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO*

Stefanía Milan

STEFANÍA MILAN

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE. LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN, UNIVERSIDAD DE PADUA (ITALIA), CON UNA TESIS SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ALTERNATIVA. TRAS TRABAJAR COMO PERIODISTA PARA UNA AGENCIA DE PRENSA INTERNACIONAL, REALIZA ACTUALMENTE SU DOCTORADO SOBRE ACCIÓN COLECTIVA EN LOS PROCESOS DE POLÍTICA MEDIÁTICA.
stefania.milan@eui.eu

Dirección: Stefania Milan, European University Institute,
Department of Political and Social Sciences, via dei Roccettini, 9
50014 San Domenico di Fiesole (FI) - Italia

* Este artículo es el resultado de un estudio comparativo entre las legislaciones sobre radios comunitarias de Brasil y Reino Unido. Texto original en inglés, traducido por Jorge Luego Sánchez.

RESUMEN

Los medios comunitarios representan un aporte en los procesos de desarrollo y juegan un papel importante en la democratización, en las reivindicaciones sociales y en la generación de conocimiento, pues inciden en las dimensiones culturales y sociales del cambio. Sin embargo, a pesar de esto, estos medios enfrentan dificultades debido a los requerimientos de las leyes nacionales de medios. Este artículo se centra en el análisis de los procesos de la asignación de las ondas radiofónicas y en los mecanismos de financiamiento de los medios comunitarios. Estudia los casos del Reino Unido, en donde el ente regulador de la comunicación OfCom ha abierto un proceso para dar licencia a radios comunitarias, y del Brasil, en donde miles de canales comunitarios “ilegales” enfrentan la represión mediante la implementación de procesos de consulta que buscan incorporar las sugerencias de quienes hacen estos medios en el nuevo marco de políticas y demostrar cómo en la práctica las políticas de medios pueden ser reformadas para resolver las necesidades de los medios comunitarios.

PALABRAS CLAVE: Medios comunitarios, regulación, desarrollo, Reino Unido, Brasil.

ABSTRACT

Community media represent a crucial input in development processes, playing an important role in democratization, social struggles and awareness raising, impacting on the cultural and social dimensions of change. But despite this important role, often community media face difficulties due to the constraints created by national media laws. The article focuses on frequency allocation processes and funding mechanisms to foster sustainability of community media. It looks at the cases of United Kingdom, where the communication regulator OfCom has opened a process to license community radios, and Brazil, where thousands of “illegal” community channels face repression while a consultation process is taking place with the aim of incorporating practitioners’ suggestions into a new policy framework, to demonstrate how practically media policies can be re-shaped to meet the needs of community media.

KEY WORDS: Community media, regulation, development, United King, Brasil.

1. EL PAPEL DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS EN EL DESARROLLO LOCAL: LA DIMENSIÓN SOCIO-CULTURAL DEL CAMBIO

“Detrás del crecimiento económico, que es un motor y no un fin en sí mismo, el desarrollo es en primer lugar y principalmente social [...]. Un modelo de desarrollo que ignore la dimensión cultural está destinado a fracasar”¹

Los medios comunitarios están llamados a jugar un importante papel en el desarrollo, especialmente dentro de las comunidades pobres y de las áreas rurales o marginadas. Hay diferentes definiciones y distintas experiencias geográficas sobre lo que los medios comunitarios son o deberían ser. A partir de diferentes tradiciones, este texto presenta una visión de los trabajos teóricos y empíricos sobre las características de los medios comunitarios y su contribución al desarrollo local. Entendemos aquí que los medios comunitarios se suman a la dimensión de desarrollo social y cultural proporcionando canales de participación y de ejercicio de poder, y transformando las experiencias individuales en visiones compartidas de (una mejor) realidad, trabajando, de este modo, para la construcción de la comunidad.

Según Hollander et al. (2002), los medios comunitarios proporcionan comunicación pública dentro de un contexto específico, que es la comunidad, entendida ésta no sólo como escenario geográfico sino primariamente como un escenario social. Sus especificidades no pueden ser captadas a partir de una teoría de la comunicación convencional porque la comunicación mediada e interpersonal está interconectada y tanto receptores como emisores son parte de un mismo sistema social. En este sentido, los medios comunitarios están destinados a la “reproducción y representación de unos intereses comunes (compartidos)”, es decir, “la comunidad sirve como marco de referencia para una interpretación compartida” (Hollander et al. 2002, p. 23). Es una cuestión de “relación especial

¹ <http://www.un.org/documents/ga/conf166/una/950309104815.htm> [consultado el 20 de enero de 2006].

entre emisores, receptores y mensajes” (ib., p. 23) dada en un contexto social común.

Según Hadl & Hintz (2007, en prensa), el discurso de los medios comunitarios se enfoca en los propósitos y audiencias de las organizaciones de los medios de comunicación, normalmente representados por grupos o comunidades minoritarias sin acceso al poder. Estos discursos se focalizan en temas que son relevantes para la comunidad local pero que, normalmente, son marginados por los principales medios de comunicación, como información local y programas en lenguas tradicionales. Igualmente, el concepto puede referirse a comunidades de interés y movimientos sociales. En ambos casos, el énfasis se pone en las experiencias simbólicas o de la transformación de “la experiencia privada individual en experiencia pública colectiva” (Hollander et al. 2006, 26). En mi opinión, es aquí donde se encuentra una de las mayores contribuciones de los medios comunitarios al desarrollo: en la acción de reforzamiento de los lazos sociales como una base simbólica para el cambio. El mensaje es que “juntos podemos hacerlo”, y en este sentido (como se verá en el punto 3), los medios comunitarios ofrecen a las comunidades marginadas un medio para la atribución de poderes.

Fuertemente conectada con la emisión radiofónica, la categoría de medios comunitarios comprende medios impresos, tales como boletines y periódicos locales, y hoy día engloba las, así llamadas, nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). La radio es aún la herramienta comunicativa dominante para alcanzar comunidades pobres, lo que se debe fundamentalmente a los costos y la accesibilidad. No sorprende, pues, que el movimiento de radio comunitaria sea fuerte en el nivel nacional y transnacional. Los casos de estudio proporcionados en este artículo se concentran en la radio por ser un medio catalizador de la atención de legisladores y de la sociedad civil y por su importancia en los países en vías de desarrollo.

En el esfuerzo de encontrar una definición “operativa” que pudiera ser tomada en consideración por los legisladores, los que abogan por los medios comunitarios han redefinido dicho concepto

de varios modos, como se discutirá en la sección 2.1. *El Community Media Forum Europe* (CMFE) –una organización nacida para representar el tercer sector comunicativo en el nivel europeo²– ha identificado una lista detallada de los rasgos comunes de este sector que incluye: libertad de expresión y pluralismo mediático, acceso público e igualdad de géneros, promoción de la diversidad cultural, carácter no lucrativo, transparencia de estructuras de trabajo, autodeterminación y promoción de la educación a partir del uso de los medios. Ahora entraremos en el análisis más detallado de algunos de estos rasgos.

Generalmente, los medios comunitarios se caracterizan por un alto grado de horizontalidad, apertura y posibilidades de participación; son “los medios de expresión de la comunidad más que por la comunidad, [...] medios a los que los miembros de la comunidad tienen acceso [...] cuando quieren tener acceso” (Berrigan, 1977, p. 18). Según Dunaway, este es un asunto de acceso de ciudadanos ordinarios (“sin censura, incontrolable e inconsistente”, amateur y quizás algo ingenuo) enfrentado a la construcción de una audiencia simplemente comercial (Dunaway, 2002, p. 63; ver también Girard, 1992). El énfasis se hace especialmente en el diálogo y la comunicación como un proceso interactivo (Carpentier et al., 2003). Sobre la radio, Offor (2002) argumenta que para promover el cambio social y cultural, la radio comunitaria necesita ser no sólo un canal de transmisión a la gente, sino también un medio de recepción de ellos, es decir, no sólo un instrumento para oír desde y sobre el mundo, sino para escuchar la voz de la gente, algo que haga que esa voz sea oída.

² El Foro Europeo de Medios Comunitarios fue fundado en 2004 en la ciudad alemana de Halle.

Trata de servir como “organización paraguas” para representar y fortalecer la participación de los medios comunitarios en el proceso europeo de legislación. Sus miembros tienen un carácter no lucrativo y se definen a sí mismos como “Tercer Sector Mediático”, junto a las emisiones de servicio público nacional y los medios de comunicación privados y comerciales. La primera iniciativa del CMFE fue la participación de una consulta abierta en el Consejo de Europa sobre el futuro de las iniciativas políticas concernientes a los medios de comunicación en junio de 2004. A esto le siguió la activa participación en la séptima Conferencia Ministerial del CoE sobre política de comunicación (Kiev, 2005). Ver www.cmfe.net.

Los medios comunitarios cubren diversos temas, pero generalmente abarcan aquello que puede ser llamado una “misión social”. Especialmente en algunas áreas del mundo, como África, están concentrados en la educación (programas de salud y cuidado de niños, consejos sobre la agricultura, derechos humanos y situación de las mujeres, clases de educación). Su impacto es aún más relevante cuando estos programas no están creados con una lógica vertical, sino a través de un proceso horizontal, por la comunidad y para la comunidad.

Los medios comunitarios tienen normalmente (y deberían tener según la mayoría) un carácter no lucrativo, han de estar integrados por voluntarios y personal no asalariado, representando así un “modo no comercial de hacer comunicación”³, independiente de las presiones económicas y políticas. Sin embargo, la ausencia de un sistema de subsidio privado de larga duración o de gestión estatal pone en peligro la misma existencia de este tipo de medios, aspecto que será discutido en la sección 2.2.

El concepto de comunicación comunitaria tiene que ver con la comunicación para el desarrollo. La institución internacional más activa en este campo ha sido la UNESCO, sobre todo desde los años sesenta con el debate en torno al *New World Information and Communication Order*. La misión de la UNESCO está conectada a prioridades de desarrollo, e incluye la promoción y defensa de la libertad de expresión. Actualmente, la agencia tiene tres preocupaciones: la promoción de la libertad de expresión y el pluralismo mediático, el desarrollo de los recursos humanos y el desarrollo de los medios comunitarios. Su Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación ha fundado muchas iniciativas de radios comunitarias⁴.

La conceptualización del desarrollo humano del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), lanzada en 1990 y

³ Entrevista realizada por la autora a Francesco Diario, Amisnet/Community Media Forum Europe.

⁴ En inglés IPDC. El IPDC se estableció en 1980 y está especializado en promover el desarrollo de los medios en países en vías de desarrollo. Hasta ahora, el programa ha movilizado 90 millones de dólares en unos mil proyectos en un total de 139 países.

más tarde reutilizada por la UNESCO, ofrece un buen terreno para el empoderamiento de la gente a través de las iniciativas de comunicación. Este desarrollo humano incluye la “igualdad en el acceso a recursos vitales y capacidades [...], la adquisición y distribución de conocimiento para la atribución de poder a las personas [y] la participación de la gente” (Hamelink, 1994, p. 24). De este modo, la pobreza se torna un fenómeno multidimensional, y uno de sus factores es la “privación del conocimiento y de la comunicación” (UNDP 1997, p. iii). No obstante, la conexión entre el desarrollo humano y el acceso a las infraestructuras de comunicación está aún lejos de convertirse en realidad.

Los medios comunitarios contribuyen al desarrollo del nivel más difícil de alcanzar a través de la mayoría de los programas de desarrollo: el nivel base. Hechos por la comunidad, para la comunidad y sobre la comunidad, contribuyen al desarrollo de dos (principales) campos:

- a. En el nivel procesal, como un *canal de participación*. Los medios comunitarios representan “la voz de los sin voz” y permiten a los ciudadanos y, especialmente, a las comunidades marginadas expresar sus preocupaciones; como medios de acceso abierto, representan un instrumento para el ejercicio de la democracia.
- b. En el nivel simbólico, como un *medio de toma de poder*. Al dar a la gente la capacidad de generar iniciativas en la escala local, muestra que el cambio es posible. Representa un modo de ejercicio de la imaginación y de traducción de dicha imaginación en una práctica mediante su propia expresión. Lo que comienza como una experiencia individual se vuelve una experiencia colectiva, a través del filtro de los medios comunitarios. La comunidad crea significados compartidos e interpretaciones de la realidad, y al mismo tiempo empieza a vislumbrar oportunidades de cambio.

Según la manera en que estas contribuciones al desarrollo deben (y pueden) ser aplicadas en políticas, a continuación se destacan, en primer lugar, los aspectos que los medios comunitarios demandan de los legisladores o las dimensiones normativas de la comunicación comunitaria según los profesionales, aquí representados por el CMFE. Después, se mostrará cómo algunas de estas peticiones han sido aplicadas en dos países: Brasil, donde miles de radios comunitarias se enfrentan a una ley restrictiva pero cuyas aperturas positivas deberían tener lugar gracias a las presiones de la sociedad civil; y el Reino Unido, donde el legislador ha abierto un proceso de licencias que, lejos de ser perfecto, se está ajustando a muchas de las peticiones de los profesionales. También se esbozarán a continuación algunas ideas sobre cómo aplicar disposiciones favorables a la comunidad en políticas y proyectos de desarrollo.

2. LO QUE LOS MEDIOS COMUNITARIOS QUIEREN DE LOS LEGISLADORES

Los medios comunitarios normalmente no se benefician de ninguna financiación pública ni de facilidades infraestructurales. Una de las principales razones es la falta de un entendimiento compartido sobre lo que son los medios comunitarios y cómo pueden contribuir a la formación de una ciudadanía activa e informada. El CMFE respondió a estos retos con lo que aquí se considera la “dimensión normativa de la comunicación comunitaria”. A partir de la contribución que el CMFE hizo al Consejo de Europa (CoE)⁵, en esta sección se dará una visión de conjunto de los temas de debate sobre los medios comunitarios: conceptualización (definir qué son los medios comunitarios), sostenibilidad (cómo apoyar económicamente las emisiones comunitarias salvaguardando su independencia) y asignación de las ondas radio.

⁵ Junio de 2004. Ver cuadro 1 para la petición del CMFE al CoE y visitar la página web www.cmfe.net para consultar el texto original.

Cuadro 1

Las peticiones del CMFE al Consejo de Europa, Junio 2004/Marzo 2005

LO QUE LOS MEDIOS COMUNITARIOS QUIEREN DE LOS LEGISLADORES, SEGÚN EL CMFE:

- **SOSTENIBILIDAD:** APOYO FINANCIERO DE LOS GOBIERNOS NACIONALES Y DE LAS INSTITUCIONES SUPRANACIONALES, COMO LA UNIÓN EUROPEA, A LOS MEDIOS COMUNITARIOS PARA LA CREACIÓN DE UN FONDO DE MEDIOS COMUNITARIOS.
- **INFRAESTRUCTURAS Y ASIGNACIÓN DE RADIOS:** EL ESPECTRO DE LA FRECUENCIA DE RADIO HA DE SER CONSIDERADO UN "BIEN GLOBAL PÚBLICO" Y UNA "FUENTE NATURAL PERTENECIENTE A TODA LA HUMANIDAD" PARA SER "GESTIONADO EN INTERÉS PÚBLICO, COMO UN MEDIO DE PERTENENCIA PÚBLICA A TRAVÉS DE MARCOS REGULADOS, TRANSPARENTES Y RESPONSABLES".
- **MINORÍAS:** APOYO PARA LOS MEDIOS COMUNITARIOS PROPORCIONÁNDOLES UN MODO DE EXPRESIÓN DE MINORÍAS Y LENGUAJES REGIONALES.
- **DIGITAL DIVIDE:** COMPROMISO PARA REDUCIR LA "FRACTURA DIGITAL Y COMUNICATIVA" COMO CONDICIÓN PREVIA PARA EL DESARROLLO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE LAS COMUNIDADES LOCALES; ACCESO BÁSICO LIBRE DE SERVICIOS DE INTERNET.
- **LIBERTAD DE CÁTEDRA:** APOYO PARA LOS MEDIOS COMUNITARIOS, ESPECIALMENTE EN AQUELLOS PAÍSES DONDE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA ESTÁ BAJO AMENAZA.

2.1. DE QUÉ TRATAN LOS MEDIOS COMUNITARIOS

La primera fase en el proceso de instauración de políticas es el problema de definición o "las estrategias de representación de la situación" (Stone, 1988; p. 106). En su contribución a la consulta al CoE, el CMFE preguntó sobre el reconocimiento del papel de los medios comunitarios como el "tercer sector audio-visual" y como "un servicio público básico". La problematización (*issue naming*) se reconoce como crucial en la eventual aprobación de los medios comunitarios. Una vez que se sabe que el problema merece una intervención política, otras demandas pueden encontrar un suelo fértil. No obstante, hasta ahora hay diversas definiciones propuestas por diferentes personas en tiempos distintos, tales como medios comunitarios, medios alternativos, medios independientes, tercer sector audiovisual, emisión de servicio público, emisión de interés público⁶, medios de la sociedad civil (Hadl & Hintz, 2007⁷). A

⁶ La formulación de "servicio de interés público" ha sido propuesta recientemente por Francesco Diario, activista del CMFE, para superar un problema de política específica: los operadores de la emisión de servicio público tienen obligaciones que podrían ser imposibles de cumplir para los medios comunitarios.

⁷ Ver también Hintz, 2004; Hintz & Milan, 2004; y Milan, 2004.

veces son usados como sinónimos, pero hasta el momento ninguno de ellos ha demostrado ser particularmente eficiente en el campo político.

Re-conceptualizando los medios comunitarios, dentro de un marco de interés público, se pueden legitimar nuevas demandas y dar un status legal a la petición del movimiento de medios comunitarios de tener acceso a los escasos recursos, como el espectro de frecuencia de radio o la financiación pública.

2.2. SOSTENIBILIDAD Y FINANCIACIÓN

La financiación de los medios comunitarios es, probablemente, uno de los temas más complejos pues el desarrollo y los costes de operatividad son demasiado elevados y requieren de una solución capaz de dar estabilidad al proyecto. Este fue uno de los principales puntos que trató, sin éxito, el *Community Media Caucus* en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información.

La idea de la financiación de los medios comunitarios a través de la vía pública o de tasas en los ingresos de los anuncios para proporcionar un punto de arranque y una financiación regular en una base estructural no es nueva. El concepto está inspirado en el soporte que se provee a las televisiones públicas en Europa del Oeste y que se fundamenta en la provisión de un “servicio público”. Se ha propuesto que la financiación pudiera ser realizada tanto por el Estado como por agencias estatales, o por un donante civil o una sociedad basada en la existencia de asociaciones de medios comunitarios. En el punto 3 se discutirán soluciones al problema de sostenibilidad a partir de los casos de Brasil y del Reino Unido.

2.3. INFRAESTRUCTURAS Y DISTRIBUCIÓN DEL ESPECTRO

En lo que respecta a infraestructuras, las peticiones de los medios comunitarios se centran principalmente en la distribución del espectro. El CMFE pide que “el espectro de frecuencia de radio sea reconocido como una fuente natural dependiente de toda la

humanidad que debería ser gestionado en interés público como bien colectivo”. La reserva de una porción del espectro para los medios comunitarios es un modo de asegurar el acceso para todos aquellos medios de pequeña escala que no son capaces de competir con las emisiones comerciales en la puja por la distribución. Análíticamente, el acceso a las ondas radiofónicas es regulado nacionalmente por las autoridades públicas (rival de consumo y acceso limitado). Si las ondas radiofónicas son un bien público (sin exclusión y rivalidad de consumo), podrían ser igualmente disfrutados por los ciudadanos, y la piratería tampoco existiría. Redefinir las radios como un bien público podría abrir puertas para destinar algunas frecuencias a los medios comunitarios.

3. CONTROLANDO EL ACCESO A LA ESFERA MEDIÁTICA: CASOS DE ESTUDIO

Esta sección proporciona dos ejemplos de cómo los medios comunitarios pueden ser integrados dentro del sistema nacional de comunicación y cómo pueden ser sostenidos financieramente por las instituciones. El primer ejemplo viene de Brasil, donde hay miles de radios comunitarias y locales, pero el marco legal en el que se desenvuelven es aún muy restrictivo. No obstante, la sociedad civil brasileña debate con el Gobierno, y el Parlamento está a punto de aprobar un programa de ayuda pública.

El segundo caso viene del Reino Unido, donde, gracias a los esfuerzos de la Asociación Nacional de Medios Comunitarios, desde el 2004 ha comenzado un proceso que, poco a poco, va concediendo licencias de emisión a canales de televisión y radio locales. Asimismo, ha sido creado un Fondo para Radios Comunitarias, que sostiene el Ministro de Cultura. Estos dos ejemplos son distintos en muchos sentidos, incluso en la misma definición de emisión comunitaria, pero aunque en ambos casos la legislación debe ser mejorada, proporcionan vías ya aplicadas de ayuda financiera y legalización.

Los casos han sido elegidos siguiendo un análisis preliminar de las legislaciones sobre las radios comunitarias en Europa y América

Latina. La metodología empleada ha consistido en un análisis cualitativo realizado a través de entrevistas en profundidad, así como de análisis de documentos de políticas de comunicaciones y textos legales. Se ha analizado la legislación de los dos países publicada en las páginas web de los reguladores de medios de comunicación. Asimismo, se han realizado extensas entrevistas con personalidades clave a nivel nacional en el ámbito de las redes y asociaciones de radio comunitarias. En el caso del Reino Unido, se han incorporado los debates que tuvieron lugar en el seminario “Radio comunitaria en el Reino Unido: ¿puede una regulación *ad hoc* realzar la esfera pública activa?”, organizado por la autora en diciembre de 2005 en el Centro Stanhope para la investigación sobre Política de Comunicaciones, situado en Londres⁸. En lo que se refiere al caso brasileño, se tuvo la oportunidad de entrevistar a numerosos activistas durante el verano de 2004 en un viaje destinado a trabajo de campo dentro del país. Eventualmente, se analizó el lobby del CMFE en el Consejo de Europa en Kiev y se entrevistó a algunas personalidades clave que participaron en el proceso⁹.

3.1. BRASIL: ¿ILEGAL PERO QUIZÁS FINANCIADO PÚBLICAMENTE?

Hay entre 5 y 10.000 radios comunitarias en Brasil, pero la autoridad que regula las telecomunicaciones, ANATEL, sólo reconoce en total 2.620 canales activos de radio, incluyendo las radios comunitarias, además de otras 1.270 que esperan ser aprobadas¹⁰. El resto se consideran ilegales y son perseguidas, los operadores son encarcelados y en ocasiones acusados de “conspiración” o interferencia de señales electromagnéticas en aviones.¹¹

8 En el marco de las series de Stanhope “Re-thinking communications policy for civil society”.

9 Dicho estudio será publicado en *Globalization and Communicative Democracy: Community Media in the 21st century*, editado por Kevin Howley

10 Datos oficiales de Anatel de 2004.

11 Dichas acusaciones han sido negadas por la Asociación Nacional de Emisiones Comunitarias, Abraço.

En Brasil, los canales comunitarios son reconocidos por la ley como un sector diferente de las emisiones comerciales. La Ley de Radios Comunitarias¹² (nº 9.612) creada en 1998, bajo la presidencia de Fernando Enrique Cardoso, es la que actualmente regula las emisiones comunitarias. Esta ley fijaba en 25 el máximo de vatios de emisión de los transmisores de las radios comunitarias y limitaba el alcance de estas radios en un kilómetro. Sin embargo, todas estas provisiones se consideran aún muy restrictivas. Esta ley también impide a las radios comunitarias pertenecer a una red o emitir publicidad, privándolas así de su principal fuente de ingresos. Además, si una emisión comunitaria interfiere en la operación de una estación de radio comercial, puede ser cerrada, pero la ley no se aplica en el caso inverso. En marzo de 2004, una resolución federal asignaba sólo una frecuencia de radio —de 87.4 a 87.8— para las emisiones comunitarias en todo Brasil, un país que es el quinto más amplio del mundo con una población que llega a los 170 millones de habitantes.

ANATEL, bajo la presión de la Asociación Brasileña de Radios y Televisiones (ABERT), ha hecho cumplir la ley cerrando canales clandestinos y pidiendo a la policía federal la incautación de los equipos de emisión y el arresto de los operarios de estas estaciones. Aproximadamente, unas 12.900 radios comunitarias han sido cerradas, y sus equipos, valorados en 3 millones de dólares, confiscados en 117.755 operaciones entre 1998 y 2003, según cifras policiales¹³. En el mismo periodo, los fiscales han celebrado 10.142 juicios contra estaciones de radio “ilegales” y los tribunales han condenado 3.600 personas. En 2004, el número de radios cerradas fue de 1.807 (151 por mes) mientras en el primer semestre de 2005 el número ya era de 1.199, a un ritmo de 200 por mes¹⁴. Sorprendentemente, la represión se aplica solamente contra

12 http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/regulamentos/regula_mc/regula_serv_radio_comun.htm [accessed January 20, 2006]. Ver también Resolution nº 2.615/98 and Norm nº 02/98.

13 Policía Federal, datos de 2004. Información obtenida de la diputada federal Iara Bernardi.

14 Datos de Anatel. Según esta misma agencia, en 2004 hubo 23.887 radios ilegales en Brasil, que se incrementaron a 4.479 estaciones de radio en 2005.

aquellas estaciones de radio cuyas peticiones de autorización están pendientes, mientras que los procesos de obtención de licencias duran en promedio cinco años¹⁵.

Paradójicamente, la Constitución Federal de Brasil, firmada en 1988, considera la comunicación un derecho humano fundamental. El artículo 5º señala que “la expresión intelectual, artística, científica y la actividad comunicativa es libre e independiente de censuras o licencias”. El caso brasileño es inusual en Latinoamérica, donde otros países tienen una legislación más permisiva.¹⁶ Desde la llegada al poder del gobierno de izquierda de Luis Ignacio “Lula” da Silva, a finales de 2002, se han venido produciendo cambios positivos. A pesar de que la represión se ha incrementado, con 2.759 radios cerradas en 2003, se ha establecido una comisión interministerial para tratar el tema con la ayuda de activistas comunitarios y la sociedad civil. En noviembre de 2004, un seminario sobre legislación y el derecho de comunicación organizado por AMARC Brasil tuvo lugar en Brasilia con la participación de ANATEL y de miembros del Parlamento y del Ministerio de Comunicación. Bajo discusión están aún el exceso de burocratización del proceso, la limitación del poder de alcance de las radios y la falta de un fondo público para medios comunitarios.

El primer resultado del diálogo fue la aprobación en diciembre de 2005 por la Comisión de Ciencia, Tecnología e Información de una directiva (*Projecto de Lei 6348/02*) que asigna el 2% de los recursos financieros del Fondo de Telecomunicaciones¹⁷ para la financiación de las radios comunitarias, así como radios de orientación educativa y canales de televisión educacionales. Además, el Consejo de Comunicación Social, que tiene un papel consultivo al Ministro,

¹⁵ Según el informe presentado en 2005 por el Foro Social Mundial titulado *A Repressão Contra as Rádios Comunitárias no Brasil*.

¹⁶ Con la excepción de Chile, donde la restricción concierne sólo a la fuerza máxima de los transmisores.

¹⁷ *Fistel, Fundo de Fiscalização das Telecomunicações*, creado en 1997 para coleccionar cuotas para la concesión de frecuencias y autorización de emisiones.

incluirá representantes de emisiones educativas y comunitarias y una asociación de usuarios.¹⁸

Resulta interesante la perspectiva de AMARC sobre la represión de las radios comunitarias, que en palabras de Sofia Hammoe, de AMARC Brasil, es la siguiente: “Nuestro punto de vista no es sobre la ilegalidad, sino sobre la inconstitucionalidad de las normas de regulación de las emisiones comunitarias en Brasil, que no cumplen los acuerdos internacionales en esta materia y que producen una violación de los derechos humanos de comunicación (libertad de expresión, derecho a dar y recibir información, derecho de asociación, etc.). Las radios están reprimidas no porque sean ilegales, sino por ejercer un derecho para el cual no hay ley constitucional”¹⁹.

3.2. EL REINO UNIDO:

OFCOM Y EL FONDO DE RADIOS COMUNITARIAS

En 2004, la Ofcom (Oficina de Comunicación), el legislador de las comunicaciones británicas, abrió una convocatoria para operar en servicio de radios comunitarias en FM (VHF) y AM (Onda Media) de banda ancha como el “tercer nivel de radio” junto a la BBC y las emisiones comerciales²⁰. Ofcom recibió 194 solicitudes en todo el Reino Unido, y la primera licencia de radios comunitarias se otorgó en la primavera de 2005. Algunas de las 94 estaciones de radio han sido favorecidas con una licencia de emisión en marzo de 2006. Las potenciales emisiones comunitarias deberían cubrir una pequeña área, operar como entidades no lucrativas y servir a una comunidad local o a una comunidad de intereses. El alcance

¹⁸ En la actualidad, esta resolución está pendiente de aprobación por el Parlamento Federal. Ver <http://www.camara.gov.br/proposicoes> para la cuenta de estatus de los directivos [consultado el 3 de marzo de 2006].

¹⁹ Entrevista de la autora.

²⁰ Una primera prueba de los sistemas de licencias se realizó en 2002 cuando Ofcom comenzó un plan piloto dando licencias a algunas radios comunitarias, después llamadas “radios de acceso”.

máximo está establecido en cinco kilómetros para áreas urbanas y 10 en las zonas rurales.

Como especifica el artículo 3º de la Orden de las Radios Comunitarias, todas las radios comunitarias deben ser “servicios locales proporcionados principalmente para el bien público o para comunidades particulares y para repartir ganancias sociales”.²¹ El contenido debería ser diferente del ofrecido por las emisiones comerciales y debería haber una evidencia de exigencia o soporte social del servicio. Un informe anual de los logros debería ser enviado a Ofcom y las sanciones se aplicarán en caso de infracción del acuerdo.

De particular relevancia es la referencia al propósito con que deberían funcionar las estaciones de radio de “ganancia social”, definidas como “el logro” con respecto a individuos o grupos de individuos en la comunidad a quienes el servicio va destinado o respecto a otros miembros del público con los siguientes objetivos: la provisión de servicio de emisión sonoros a individuos que, de otro modo, estarían desatendidos; facilitar la discusión y la expresión de opiniones; el suministro (tanto mediante programas incluidos como no incluidos en el servicio) de educación o formación de individuos desempleados por personas proveedoras del servicio; y para un mejor entendimiento de la propia comunidad²².

Al contrario que la legislación brasileña, las radios comunitarias pueden incluir publicidad con un máximo de 50% de ingresos, pero para salvaguardar su independencia no pueden recibir de ninguna fuente de ingresos más del 50% de su presupuesto anual. La

21 “La persona que proporciona el servicio no lo hace por un beneficio comercial y no usa ningún beneficio producido en el suministro del servicio, sino que lo hace completa y exclusivamente para asegurar y mejorar el futuro de dicho suministro del servicio o para entregar las ganancias sociales a los miembros [de la comunidad.], que tienen la intención de servir dando oportunidades de participación en la operación y gestión del servicio [..]. La persona que proporciona el servicio es responsable ante la comunidad” http://www.ofcom.org.uk/radio/ifi/rbl/commun_radio/prsandl/l_cr_state/CommRadstrategy.pdf [consultado el 3 de marzo de 2006].

22 http://www.ofcom.org.uk/radio/ifi/rbl/commun_radio/prsandl/l_cr_state/CommRadstrategy.pdf, p. 14.

cuota de licencia para ondas FM es de 600 libras esterlinas (unos 1.052 dólares) y la cuota de la Ley de Telégrafo sin Cable está entre 500 y 600 dólares anuales.

Al tener en cuenta la sostenibilidad de proyectos, un Fondo de Radios Comunitarias ha sido establecido bajo la Ley de Comunicación de 2003 con la financiación anual de 500.000 libras esterlinas (876.695 dólares) por el Departamento Nacional de Cultura, Medios de Comunicación y Deportes. El fondo trata de ayudar a cubrir los costes de gestión del canal comunitario, con la preferencia para proyectos de formación. Ofcom otorgó en 2005 las primeras subvenciones con un total de 485.222.50 libras esterlinas (850.784 dólares) distribuidas en un primer grupo de 27 radios²³. Miembros de la Asociación Británica de Medios Comunitarios²⁴, que incluye a más de 600 miembros en todo el país, integran el panel de concesión de subvenciones y licencias.

El sistema aún necesita ser mejorado junto con la ayuda de los miembros y representantes de las radios comunitarias. Sus logros, problemas y perspectivas de futuro han sido discutidos en un seminario que tuvo lugar en diciembre de 2005 en el Centro Stanhope de Londres. El principio no escrito de que “todos los *punjabis* o la gente de color están cubiertos solamente porque hay una estación de radio en una parte de Londres” fue criticado pidiendo más frecuencias para los medios comunitarios. Algunas propuestas incluían la distinción de una porción de emisión propiedad del Estado (como la BBC), cuotas de licencia para las radios comunitarias, el reconocimiento del suministro de servicio público a los medios comunitarios y la necesidad de prestar más atención a las televisiones comunitarias, descuidadas normalmente a favor de las radios.

²³ Para un mapa de las estaciones de radio comunitarias concedido por Ofcom, ver <http://www.ofcom.org.uk/radio/ifi/rbl/formats/crra>

²⁴ <http://commedia.org.uk>

4. RE-FORMANDO LA POLÍTICA DE LOS MEDIOS PARA LAS NECESIDADES COMUNITARIAS: DE LAS ASPIRACIONES A LA POLÍTICA

Esta sección ofrecerá algunas razones sobre cómo se tendría que prestar más atención a la dimensión de comunicación en las políticas y programas de desarrollo, para la interacción entre una ciudadanía activa y sus formas de expresión. A partir de los casos británico y brasileño, se presentarán algunas ideas de cómo un ambiente permisivo a la expresión de la ciudadanía, para la participación y empoderamiento, podría ser creado a través de una política de comunicación determinada en cooperación con los integrantes de las radios comunitarias. Además, se presentarán algunas ideas sobre medidas que se pueden poner en práctica apoyando la expresión de las comunidades en proyectos de desarrollo.

4.1. ¿POR QUÉ LOS MEDIOS COMUNITARIOS? IMAGINACIÓN A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA

Como ya se ha señalado, los aspectos socio-culturales del desarrollo deberían ser tenidos en cuenta cuando se diseñen proyectos de desarrollo. La percepción de que “el cambio es posible si estamos juntos” trae cada día interacciones activas entre los ciudadanos, desde la promoción y la consolidación de los lazos comunitarios, desde el ejercicio diario de la democracia desde abajo, lo que también pasa por la práctica de la democracia en la comunicación. Este planteamiento trata de ir más allá de las bien conocidas razones “prácticas” de porqué los medios comunitarios deberían ser promovidos (por ejemplo, sirviendo como canales educativos), concentrándose en la dimensión de cambio simbólico y cultural donde la comunicación comunitaria también tiene impacto.

Stein (2002) hace explícito el vínculo entre el discurso democrático con el “acceso directo a los foros comunicativos”.²⁵ Ha-

²⁵ A partir de Barber (1984), Stein habla de las funciones del discurso democrático: “agenda

blando sobre las televisiones comunitarias por cable instaladas en los Estados Unidos, Stein (2002, p. 137) dice que “libres de las restricciones económicas y editoriales, el acceso a la televisión proporciona a los ciudadanos normales los recursos y las facilidades necesarias para participar en el debate democrático”. Se podría añadir que esto no es sólo una cuestión de debate democrático, sino también de definir voz y expresión en un sentido amplio. Los medios comunitarios son canales que expresan preocupaciones y que traducen en palabras sueños y deseos, ejercitando el “imagina que...”.

La dimensión local es el campo de batalla donde las luchas contra la pobreza y el subdesarrollo deberían tener lugar. La pobreza cultural es a la vez causa y consecuencia de la privación material. La transformación simbólica y cultural es el primer paso hacia un proceso de “poner la vida en tus manos”. Decía una joven profesora de clases de alfabetización en una favela brasileña: “No sólo les enseñamos a escribir, sino a imaginar una vida mejor para ellos y para su comunidad”²⁶. Es un proceso de toma de conciencia que nunca viene de un proceso de arriba-abajo, sino sólo de una experiencia individual y de grupo en un nivel base. En este proceso, los medios comunitarios pueden jugar un importante papel ya que son un modo de ejercitar y expresar la imaginación, ambas un modo de desplegar y traducir imaginación en práctica. Es el proceso de función de empoderamiento de los medios comunitarios, que actúan expresando la posibilidad de cambio a través de un proceso colectivo.

Llegados a este nivel del proceso, se considera que la participación hace sentido de comunidad y que los lazos comunitarios son las redes de y para el desarrollo local. Una comunidad que pueda imaginar un mundo mejor y ejercite diariamente su “democracia

setting”, explorar la afiliación mutua y la afición, mantenimiento de la autonomía, testimonios y auto-expresión, reformulación y reconceptualización de la construcción de la comunidad.

²⁶ Conversación de la autora con M., profesora de clases de alfabetización dentro del programa de desarrollo *Meninas e Meninos Vila do Progresso*, Sao Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil, 2004.

local” es una comunidad con poder, una comunidad preparada para llevar a cabo el cambio. Es sólo entonces cuando la comunidad puede convertirse de forma efectiva en una fuerza conductora de proyectos orientados al desarrollo.

4.2. IDEAS PARA UNA POLÍTICA PARA LA COMUNICACIÓN COMUNITARIA

Los medios comunitarios, como medios para la comunidad, sobre la comunidad y por la comunidad, necesitan ser fomentados y acogidos por un ambiente político favorable a la comunidad. El primer paso es la conceptualización de lo que son los medios comunitarios, para evitar así usos indebidos y una mala interpretación. El alcance de la distinción con emisiones comerciales debería estar claro: los medios comunitarios no deben ser lucrativos y se deben considerar un “tercer nivel” o “tercer sector de servicios”, junto con los medios de comunicación de propiedad del Estado y los comerciales. Las ayudas públicas son cruciales para que se asegure una continuidad a las experiencias comunitarias independientes de los fondos privados. Para evitar la dependencia de patrocinadores, los planes para alcanzar la sostenibilidad son esenciales: las emisoras comunitarias podrían estar financiadas por el Estado, obtener subsidios derivados de impuestos de emisiones comerciales o provenientes de otros fondos estructurales. Al mismo tiempo, los legisladores deberían dejar a cada canal la posibilidad de aceptar o no anuncios. Además, el suministro de formación podría ayudar a los medios comunitarios al ofrecer un mejor servicio a sus comunidades, y la formación debería ser incluida dentro de los planes de sostenibilidad. Por último, se debería instaurar un sistema de control para asegurar el funcionamiento de las licencias y los esquemas de financiación y para que las emisiones beneficiadas cumplan las condiciones.

Los medios comunitarios deberían ser clasificados como “medios de comunicación de interés público”, una formulación que bien podría sustituir a la clásica definición de “servicio público” y superar el problema de las obligaciones que serían imposibles de cumplir para las radios comunitarias. En este marco, es crucial la

adopción de un concepto como la definición de Ofcom de “ganancia social”. Sus objetivos deberían definirse en un marco de promoción del buen ser humano, del justo intercambio de opiniones y del entendimiento recíproco. La comunidad de referencia no debería ser definida en oposición o confrontación a otros grupos sociales.

Las ondas radiofónicas y otras fuentes relacionadas con la comunicación, tales como satélites y sistemas digitales (por ejemplo, la Difusión Audio Digital –DAB²⁷) deberían ser consideradas un “servicio público”, es decir, una fuente natural perteneciente a la humanidad para ser “gestionada en interés público como una ventaja poseída públicamente a través de marcos regulables de transparencia y responsabilidad”²⁸.

¿Cómo podrían ser convertidos estos suministros en proyectos de desarrollo? En primer lugar, ellos deberían tomar la comunidad local como su referencia. En el nivel financiero, una ayuda efectiva podría venir de un fondo de sostenibilidad para los medios comunitarios, ya fuera radio, televisión, boletines impresos o servicios de información de teléfonos móviles en relación a las necesidades locales. El suministro de formación es igualmente decisivo. La formación debería desarrollarse a través de un tipo de “estructura piramidal”, que cada participante, elegido entre los líderes de la comunidad o entre gente joven, se convierta luego en maestro de la propia comunidad y de otros grupos, y así sucesivamente. De este modo, el coste estaría limitado al inicio y la formación tendría un efecto dominó de largo alcance; además, desde las fases más tempranas, el proyecto debería ser gestionado de manera totalmente autónoma a nivel local. El equipo material también es decisivo y debería ser suministrado como parte de la formación; a veces, un transmisor resulta muy caro para las comunidades.

En el nivel institucional, los donantes internacionales deberían presionar para que los medios comunitarios sean reconocidos medios

²⁷ El sistema digital puede superar el problema de las frecuencias limitadas, pero debería ser proporcionada formación y ayuda económica para el equipo.

²⁸ Ver la contribución del CMFE a la consulta del CoE. Ver también Milan, 2006.

de comunicación de interés público y se destine una porción de las ondas espaciales a la expresión comunitaria. Pero lo más importante, la formación para la defensa (en campañas y acciones de petición y toma de conciencia) debería ser proporcionada a los miembros de las radios comunitarias mediante seminarios y herramientas multimedia y multi-lingüísticas como el único modo efectivo y democrático de cambiar, desde abajo, las regulaciones nacionales sobre la comunicación. Debería ser proporcionada asistencia a los radialistas encarcelados y a los activistas acusados con crímenes vinculados a la comunicación comunitaria y se deberían comenzar campañas internacionales sobre estos casos.

Para concluir, algunas notas acerca del proceso de participación en la legislación de la sociedad civil local. El punto de partida debe ser siempre la comunidad y no los donantes. La comunidad debe participar siempre en la definición de sus necesidades y en el desarrollo de estrategias para conseguirlas. Igualmente, en lo que se refiere a regulación de los medios de comunicación, es crucial la integración de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil en la creación de la legislación para formar políticas efectivas. El caso del legislador británico Ofcom y la intervención de la Asociación de los Medios Comunitarios en el diseño de una política de medios comunitarios, y los recientes (y aún insuficientes) esfuerzos del legislador brasileño, que responden a las preocupaciones de los ciudadanos, pueden enseñar a legisladores y activistas que la actividad del otro es siempre importante. Por un lado, la contribución de los activistas es esencial para crear consenso y, por otro, las protestas y presiones de la sociedad civil y las redes de medios comunitarios deben ser complementarias con la participación constructiva dentro del campo político. 

REFERENCIAS

- BERRIGAN, F. (1979). *Community communication : the role of community media in development*. Paris: Unesco.
- CARPENTIER, N., LIE, R. & SERVAES, J. (2003). Making community media work. In J. SERVAES, J., ed. *Approaches to development: studies on communication for development*. Paris: UNESCO, Cap. 15.
- DUNAWAY, D. (2002). Community radio at the beginning of the 21st century: commercialism vs. community power. In: JANKOWSKI, N., *Community media in the information age. Perspectives and prospects*. Cresskill: Hampton, 63-82
- GIRARD, B. (1992). *A passion for radio. Radio waves and community*. Montreal: Black Rose Books.
- HADL, G. & HINTZ, A., 2007. Framing our media for transnational policy: the world summit on the information society and beyond. In: KIDD, D., RODRIGUEZ, C., STEIN, L., *Making our media*. Cresskill: Hampton, en prensa.
- HAMELINK, C. (1999). Human development. In: *World communication and information report 1999-2000*. Paris: UNESCO, 23-45
- HOLLANDER, E., STAPPERS, J. & JANKOWSKI, N. (2002). Community media and community communication. In: JANKOWSKI, N. W., ed. *Community media in the information age. Perspectives and prospects*. Cresskill: Hampton Press, 19-30.

- JANKOWSKI, N.W., ed. (2002). *Community media in the information age. Perspectives and prospects*. Cresskill: Hampton Press.
- MILAN, S. (2004, december). Brazilian community media under siege. In: *Community Media Review*. Washington D.C.: Alliance for Community Media. Autumn 2004 issue, 35-36.
- MILAN, S. (2006, may). *Community media go to Europe. The case of the Council of Europe 7th Ministerial Conference on Mass Media Policy*. Paper for the conference "Media in the enlarged Europe", University of Luton, UK.
- OFFOR, J. O. (2002). Community radio and its influence in the society. The case of the Enugu State, Nigeria. Frankfurt am Main: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- STEIN, L. (2002). Democratic 'talk', access television and participatory political communication. In: JANKOWSKI, N. W., ed. *Community media in the information age. Perspectives and prospects*. Cresskill: Hampton, 123-140.
- STONE, D.A. (1988). *Policy, paradox and political reason*. New York: HarperCollins.