

BOLIVIA - Proceso de legalización de las radios comunitarias

José Luis Aguirre Alvis

Jueves 8 de noviembre de 2007, puesto en línea por [Chiara Sáez Baeza](#)

En Bolivia rige como norma para el funcionamiento de la radiodifusión y las telecomunicaciones la Ley 1632 o Ley de Telecomunicaciones de 1995. Este instrumento, como es reconocido por los entonces ejecutivos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL), fue producto de las presiones que en aquel momento llevaron a la apertura del mercado de la telefonía que anteriormente tenían a ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) como operador estatal único. El instrumento no sólo permitió dentro de un contexto social orientado a una política económica neoliberal el ingreso de servicios de telefonía que hoy alternan la competencia entre un sin número de empresas de alcance nacional y hasta local sino que introdujo una serie de elementos de exigencia marcadamente técnica para las telecomunicaciones dejando un margen mínimo a los aspectos de orden social y de orientación de contenidos que en cambio sí se asignaban a la radiodifusión en instrumentos previos (Reglamento General de Servicios Radioeléctricos de 1971).

Si bien puede decirse que la introducción o reformas normativas en cualquier ámbito normalmente acompañan a la instrumentación gubernamental de políticas en correspondencia a sus posturas político ideológicas en Bolivia el trayecto que llevó al efectivo reconocimiento jurídico de la presencia de los medios denominados como comunitarios (radiodifusión comunitaria) es un caso excepcional no sujeto a este tipo de dependencia. Acerca de estos avances así como retrocesos se identifican los siguientes hechos salientes:

La presencia de AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias) en Bolivia, como movimiento independiente y de la sociedad civil, que data de fines de los años 80 encuentra como ámbito para su existencia la intermitente y, sin embargo, gradual aparición de medios sobre todo radiales los que operando sobre todo en espacios rurales y de provincia abrieron lo que se constituiría en el verdadero fenómeno de la "radiodifusión comunitaria" en este país. Los proyectos de estaciones pertenecientes a organizaciones no gubernamentales, pero sí con fuerte identificación con las dinámicas de la pobreza rural, el trabajo radiofónico con organizaciones indígenas o campesinas, así como proyectos autónomos en los que comunidades u organizaciones indígenas naturales decidían incorporar la radio para su trabajo, proyección y crecimiento junto a casos de iniciativa individual fueron pioneros de una práctica de radiodifusión con sentido comunitario.

Bolivia ya tuvo como antecedentes de un ejercicio de comunicación alternativa y participativa desde los primeros años de llegada de la radio al país (1929), y en este trayecto se inscribe históricamente la aparición de las radios mineras las que en los años 40 constituyeron el primer esfuerzo de dar un sentido colectivo y horizontal a la tenencia de este medio conducido entonces en propiedad y administración por sindicatos de trabajadores mineros. Siguió a este trayecto la experiencia de las radios de carácter obrero (ferroviarios y fabriles) las que operando en centros urbanos siguieron el modelo de hacer de la radio el instrumento de acceso colectivo para su expresión política. Fue después en 1967 que se articuló la mayor red de emisoras de carácter educativo la que integrando medios de carácter eclesial constituyeron Educación Radiofónica de Bolivia (ERBOL). Esta red hasta hoy se constituye en el más extendido sistema de aprovechamiento de la radio con fines de servicio informativo y de promoción social en el país. De forma paralela a los casos de medios y redes en los años ochenta se observa la presencia en emisoras urbano comerciales de programas que introduciendo la lengua nativa en horarios de punta incorporan el sentido de diversidad cultural en la producción radial ciudadana.

A pesar de este recorrido variado tanto entre formas de propiedad del medio como de oferta de contenidos y orientación de servicio, en los últimos 25 años la presencia de las radios comunitarias no encontró apoyo alguno desde los marcos normativos de las telecomunicaciones. La referida Ley de Telecomunicaciones reproduce la categorización previa de medios radioeléctricos considerando las dos únicas formas de emisoras: las de carácter comercial-privado o aquellas de carácter gubernamental-estatal. Las mismas radios mineras, obreras y hasta las de carácter educativo integradas a ERBOL por años estuvieron sujetas a la única opción de gestionar el uso de sus frecuencias bajo la figura comercial. Los medios que no se consideraban ni comerciales por sus fines o aquellos que no dependían del gobierno y que representaban formas alternativas de propiedad, este es el caso de la radiodifusión comunitaria, sólo alcanzaron su reconocimiento jurídico después de años de presencia subvalorada hecho que ocurriría después de un largo proceso recién en 2004.

Fue a inicios de los 2000 y a través de la inquietud de AMARC en Bolivia la que impulsando activamente acciones de formación de radialistas comunitarios e indígenas, además de fortalecer el trabajo de organizaciones propias de comunicadores comunitarios (ACONACALP -Asociación de Comunicadores Nativos de La Paz, AREIALP -Asociación de Radioemisoras Indígenas del Altiplano de La Paz-, y APRAC -Asociación Provincial de Radios Comunitarias, entre otras organizaciones especialmente andinas) es que se toma como agenda urgente la de resolver el estado de funcionamiento y uso del espectro de muchas de las estaciones comunitarias que operaban bajo la amenaza de incautación e incluso siendo calificadas oficialmente como piratas e ilegales.

La historia de inseguridad que fueron atravesando por años muchas de las radios comunitarias especialmente del área andina de Bolivia concluyó cuando como resultado del Convenio de Cooperación Interinstitucional establecido entre la Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL) y la Universidad Católica Boliviana (25 de marzo de 1999) dirigido a ofrecer desde el SECRAD servicios de capacitación en producción radiofónica a las radios rurales y que en contrapartida solicitaba a la SITTEL empezar a resolver la situación legal de radios de la zona andina derivó en la otorgación de las primeras 17 frecuencias de estaciones que tendrían la denominación de comunitarias. La experiencia que incluía además el iniciar esfuerzos conjuntos para establecer mecanismos de normativa para atender a los medios rurales y de frontera derivó en la consecución del primer Decreto Supremo sobre la Radiodifusión Comunitaria en Bolivia. Luego de una inusual experiencia de trabajo entre Gobierno y sociedad civil (SITTEL, Dirección General de Telecomunicaciones y AMARC) se pudo alcanzar la versión del Decreto Supremo 27489, promulgado el 14 de mayo de 2004. Este instrumento señaló la naturaleza de la radiodifusión comunitaria reconociendo que ésta incluía tanto a señales de radio como de televisión además que las mismas siendo iniciativas colectivas o privadas con respaldo representativo de las mismas comunidades locales orientaban sus principios a un carácter participativo, sentido no sectario de procura del fortalecimiento de las identidades culturales, el uso y fomento de las lenguas originarias además de la oferta de contenidos social y culturalmente apropiados, como medios para lograr una comunicación libre y plural de los individuos. Sus fines estaban fijados en brindar un servicio social, salud, educación, bienestar integral y desarrollo productivo en los ámbitos rurales respectivos.

El Decreto, sin embargo, para su aplicación requería de la formulación de un Reglamento específico que lamentablemente no fue emitido en sus plazos fijados. Junto a esta sensible ausencia en la oportunidad Bolivia enfrentó una serie de hechos de profunda crisis política y social, y fue que una vez restablecida la paz social y nuevamente a empuje de AMARC que se retomó el contacto con los nuevos actores gubernamentales del área y recuperando la dinámica de trabajo previa se consiguió trabajar más bien una mejora al Decreto Supremo dándole además un carácter a norma Reglamentaria. Este segundo instrumento recuperó el espíritu y naturaleza del servicio de radiodifusión comunitaria e introdujo significativamente la participación directa de AMARC como ente de sociedad civil capaz de establecer el registro nacional de radios comunitarias. La medida como logro de la sociedad civil tendía a eliminar la tendencia a la discrecionalidad que en otros momentos marcó la asignación de frecuencias en el país. Una vez concluido el instrumento fue emitido por el gobierno de Eduardo Rodríguez V. el 16 de diciembre de 2005 (DS. 28526).

La vigencia de este Decreto Reglamentario permitió a AMARC establecer un mecanismo coordinado con la

SITTEL para permitir la recepción de solicitudes bajo el criterio esencial de la norma, establecer la simplificación de trámites como una forma de desburocratizar este tipo de procesos. Se puso en marcha un proceso informativo en el territorio nacional para orientar a los interesados directos en la presentación de sus documentos y así beneficiarse y/o adecuarse de los alcances de la norma.

Las cualidades del DS. 28526, se pueden resumir para su contraste con normas similares en la región en: su naturaleza para aprovechar de la radiodifusión comunitaria para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos dentro de su ámbito de cobertura promoviendo la construcción de la ciudadanía a partir del fortalecimiento de los valores e instituciones democráticas; el derecho de uso del espectro electromagnético por la radiodifusión comunitaria será equivalente al 10% de los valores vigentes para los servicios de radiodifusión de audio y video; el ámbito de aplicación de estas frecuencias será el de localidades cuyas poblaciones cuenten con menos de 10.000 habitantes [1]; dado el carácter no lucrativo del servicio los responsables de cada caso deben asegurar la sostenibilidad económica a partir de recursos autogenerados, avisaje u otros como donaciones, proyectos y aportes de la comunidad; los servicios de radiodifusión comunitaria comprenden bandas de frecuencia en amplitud modulada, frecuencia modulada, frecuencias muy altas (VHF) y frecuencias ultra altas (UHF) según el Plan de Frecuencias; las solicitudes deben acompañarse con el registro de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias sede oficial en Bolivia.

La norma mientras estuvo en vigor permitió alcanzar a siete casos frecuencias de radiodifusión comunitaria siguiendo un cauteloso proceso capaz de garantizar que los medios interesados efectivamente respondieran a esta figura.

Este Decreto fue abrogado y derogadas todas las disposiciones contrarias por el DS. 29174 emitido el 20 de junio de 2007, el que se constituye en una tercera norma en el país referida a la radiodifusión comunitaria y que entre sus virtudes y riesgos expone:

Virtudes:

- Primero, se recupera toda la argumentación considerativa elaborada para la normativa previa en cuanto a vincular el reconocimiento de la radiodifusión comunitaria ligada al crecimiento de los derechos civiles, culturales así como de la vigencia de los derechos humanos. Así mismo, se recupera la naturaleza no lucrativa y de objetivos de servicio social y de construcción ciudadana.
- Segundo, la radiodifusión comunitaria queda exenta de pago de derechos por la asignación y uso de frecuencias.

Riesgos:

- Primero, la figura de la radiodifusión comunitaria que consiguió el carácter de Decretos Supremos específicos ahora hace parte de un Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones en Áreas Rurales perdiendo su peso comunicativo y así interrumpiendo el tránsito a la consecución de un marco de Ley propio.
- Segundo, la presencia de sociedad civil como actor parte en el registro de los casos de medios comunitarios asumida por AMARC es totalmente eliminada.
- Tercero, las licencias serán otorgadas de forma directa por la Superintendencia de Telecomunicaciones, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el Viceministerio de Telecomunicaciones y sujeto a la emisión de un informe favorable de este organismo del poder ejecutivo.
- Cuarto, las licencias para los servicios de radiodifusión comunitaria tendrán un plazo de 10 años renovables por igual período siempre que exista informe favorable de la SITTEL y del Viceministerio de Telecomunicaciones.
- Quinto, una organización comunitaria sólo podrá obtener una licencia para el servicio de radio y/o TV.

- Sexto, la sostenibilidad técnica, económica y social es responsabilidad de quien obtenga la licencia.
- Séptimo, la zona de cobertura para la radiodifusión comunitaria no podrá ser menor que el área geográfica de la localidad rural en la preste el servicio, ni podrá ser mayor que el área de la sección municipal respectiva.
- Octavo, no podrá otorgarse licencia de radiodifusión comunitaria (ocho incisos) entre los que se incluye a sacerdotes, ministros ordenados o cualquier representante de iglesias de cualquier credo, culto o secta.
- Noveno, se introduce un artículo dirigido a la programación (siete incisos) donde se señala que los medios deberán abstenerse de transmitir mensajes partidistas o proselitistas de cualquier naturaleza.

El por qué se consideran como virtudes así como riesgos los artículos referidos?. Es logro asumir que la radiodifusión comunitaria se inscribe dentro del espectro de los derechos humanos, así tiene relación con el espacio del derecho a la comunicación e información, y que además se pone en concordancia con la Convención Americana de los Derechos Humanos en materia de que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos tales como los controles de frecuencias radioeléctricas. Por otro lado, colocar la norma dentro de los alcances del Convenio 169 de la OIT le permite potenciar la comunicación en espacios pluriculturales como el boliviano. El recuperado espíritu pluralista, democrático así como democratizador de la radio reconocido en la norma hace que éste se plantee como un instrumento que permite el acceso y expresión sobre todo en los ámbitos rurales y más dispersos de la geografía nacional añadiendo además la capacidad de uso de las diversas lenguas indígenas.

Así mismo, favorecer y estimular la presencia de los medios comunitarios mediante la exención de pagos por asignación y uso de frecuencias coloca la norma de lado de las reales condiciones de supervivencia de este tipo de medios.

En cuanto a los riesgos, y así debilidades de la norma, figura el hecho de que a pesar de sostener una fundamentación rigurosa y exhaustiva relativa al derecho y libertades de expresión la misma tiende a contradecirse con la aparición de figuras discriminatorias pudiendo derivarse en la exclusión de importantes sectores de la población y que han demostrado incluso ser pioneros del surgimiento de los medios radiofónicos educativos en el país.

El proceso de otorgación de las frecuencias en contraste con la experiencia dada recurrentemente en Bolivia hace que derive en espacios de posible discrecionalidad e incluso de manifestación de apoyo o no en función de criterios inciertos. Se ha advertido que si bien en el actual momento algunas organizaciones sociales ven con simpatía al actual gobierno las normas deben tener una carácter de mayor seguridad en su permanencia. Hace parte de esto el fijar un lapso de vigencia de una licencia a un lapso de diez años cuando los demás medios (de carácter comercial) se obtienen por veinte años y no sujetos a ningún informe de favorabilidad de nadie.

Por otro lado, si bien la norma establece que el ámbito de los medios comunitarios especialmente es el rural desde AMARC se había anunciado que los instrumentos luego deberían abarcar medios en los espacios no necesariamente rurales sino en función de los intereses de grupos ciudadanos que como una comunidad de interés pudieran habilitarse para ejercer su derecho a la comunicación.

Al referirse a que estos medios operan sin fines de lucro esto no es suficiente sino más bien debería señalarse que los titulares de los mismos en cuanto a organizaciones o personas también deben tener fines no lucrativos.

En cuanto a la sostenibilidad del medio, si el espíritu universal de los medios comunitarios invoca la participación directa de los actores locales e invita a tener presencia incluso en sus formas de sostenibilidad financiera local esta vez se elimina este carácter dejando este papel únicamente en manos del responsable directo.

Aspectos de orden técnico también pueden haber reducido la fortaleza previa pues en contraste con

normas relativas de otros países en el caso boliviano no se redujo la presencia de una señal comunitaria a un espacio geográfico delimitado como esta vez se lo ajusta al ámbito de una sección municipal. La figura podrá afectar iniciativas de medios dirigidos a cubrir grandes regiones y donde la población es dispersa y que abarcan más de una sección municipal. Por otro lado, en el aspecto técnico normas previas no fijaron potencia, banda ni frecuencia específica dado que las solicitudes podrían que ver con casos distintos y necesidades de comunicación concretas. Si las previsiones de orden técnico así como las de contenido de la programación de alguna forma inciden sobre los alcances de los derechos a la comunicación así como los de la libertad de expresión señalados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y marcos relativos se deberá considerar si estos son adecuados para un comportamiento inclusivo y efectivamente equitativo para una democratización de la comunicación.

Otro aspecto observable es el que el nuevo Decreto reduce las solicitudes a un solo tipo de frecuencia por parte del interesado, esto iría en contrasentido con proyectos e iniciativas llamadas de convergencia tecnológica tal el caso de los telecentros comunitarios donde justamente desde la experiencia en otros países en vías de desarrollo se proyecta instalar centros integrados de comunicación e información sobre todo en los puntos de mayor necesidad (ámbito rural). Aquí convergen incluso tecnologías tradicionales, diversas formas y lenguajes locales con los recursos de las nuevas tecnologías.

Se puede además concluir, y como algo que puede considerarse como más sensible es que se ha interrumpido un intenso y rico proceso de diálogo y construcción compartida entre los actores gubernamentales y el sector interesado desde la sociedad civil, antecedente inédito en la construcción de mecanismos de política pública ajenos de intereses partidarios o de cualquier otro interés no equitativo.

Bolivia a partir de su DS. 28526 fue incluida entre los diez casos mundiales más significativos en la obtención de marcos normativos equitativos y pluralistas para la radiodifusión comunitaria, sin embargo, el mismo no sólo fue desconocido sino que en las dimensiones señaladas plantea un sensible retroceso en el avance de la ciudadanía por sus derechos a la comunicación e información en este país.

Finalmente, el Gobierno boliviano ha introducido un proyecto de radios comunitarias desde inicios de 2006 y con el ánimo de hacer prevalecer el carácter independiente de la radiodifusión comunitaria AMARC consiguió que a esta red se la re-denominara como red radios de los pueblos indígenas y originarios. Estas estaciones según el gobierno, sin embargo, no ingresan a la figura del reciente Decreto. Entonces por justicia cabe preguntar por qué una presencia de medios alternativos, con una tradición de más de veinte años, y que desde su papel ha contribuido a la misma democracia, y con un alto sentido de representar la voz de sectores indígenas y empobrecidos hasta que por esfuerzo propio consiguiera su propio reconocimiento, proceso incansable transcurrido a lo largo de cuatro gobiernos, ahora tenga que ser destino de una norma que a detalle les puede resultar desfavorable?.

La radiodifusión comunitaria es uno de los pocos signos de esperanza por la ampliación de las relaciones democráticas en la sociedad, su presencia no sólo tiene vigencia mundial sino se insta a su respaldo desde eventos como la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003 y 2005), los debates por otra comunicación posible lanzados en los Foros Sociales Mundiales (donde el componente de la comunicación fue impulsado por AMARC Internacional) además de ser aspiración de las reivindicaciones de los Pueblos Indígenas conseguidas recientemente. Por tanto, el instrumento vigente no sólo merece mejorarse sino redimensionarse si se entiende que la democracia participativa se vincula estrechamente con la manifestación plural e independiente de voces no dispuestas a ser sujetas a ninguna forma de discurso único sino de auténtica construcción desde la diversidad social.

La Paz, octubre de 2007.

José Luis Aguirre Alvis} es el Director del SECRAD (Servicio de Capacitación en Radio y Televisión para el Desarrollo de la Universidad católica boliviana San Pablo). Fue representante

nacional de AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias) en Bolivia y también ha sido coordinador en Bolivia de la Plataforma CRIS (Campaña por el Derecho a la Comunicación en la Sociedad de la Información).

jla2863[AT]yahoo.com

Notas

[1] Bolivia al 2007 reúne cerca del 90% de sus poblaciones con un número inferior a los 10.000 habitantes.