¿QUÉ SIGNIFICA CREAR CONDICIONES PARA QUE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS PUEDAN ADQUIRIR, ADMINISTRAR Y OPERAR MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

Erick Huerta Velázquez¹

Introducción

El presente estudio busca contribuir a una apropiada interpretación del Artículo 2º Apartado B Fracción VI constitucional, analizando las realidades actuales de los medios de comunicación en general y de los medios de comunicación indígena en particular, y la forma en que esta realidad ha de verse reflejada en la regulación de la materia.

Por otra parte, busca proporcionar un panorama general sobre el contexto en el que se sitúa la controversia interpuesta por algunos municipios indígenas en contra de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como brindar elementos para la discusión sobre las condiciones esenciales para que estos pueblos puedan ejercitar sus derechos a contar con medios de comunicación propios.

El documento se encuentra organizado en cinco apartados que van de lo general a lo particular:

El apartado I: Los medios de comunicación en la realidad actual brinda una explicación de la importancia actual de los medios de comunicación en la llamada era de la información, ya que el conflicto que se presenta está directamente relacionado con su contexto histórico y el papel que juegan en la realidad contemporánea los medios de comunicación;

El apartado II: Aspectos normativos de un entorno propicio para las TIC se refiere a aquellos parámetros legales que se consideran esenciales para el funcionamiento de las telecomunicaciones.

¹ El autor es Coordinador General Adjunto de la organización Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C., corresponsable para desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación para zonas y grupos insuficientemente atendidos o con situaciones particulares del Grupo de Desarrollo del Comité Consultivo Permanente 1 de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones e imparte el Seminario de Responsabilidad Social de la Empresa en la maestría de Derecho de los Negocios Internacionales en la Universidad Iberoamericana.

nicaciones que los estados, a través de la experiencia en la aplicación de ciertas políticas y estudios llevados a cabo, han establecido como esenciales y tomado como base para las reformas legislativas que permitieron la apertura del sector. Dentro de estos parámetros normativos explicamos las razones por las que, tanto a nivel nacional como internacional, se ha resaltado la importancia de brindar especial atención a los pueblos indígenas.

Estos dos apartados proporcionan el contexto histórico sobre el cual se sitúa la reforma en el marco de la apertura del sector de telecomunicaciones que inició en nuestro país hace aproximadamente diez años.

El apartado III: Aspectos básicos a observar en el otorgamiento de concesiones y permisos se concentra en exponer los aspectos básicos que la autoridad ha de tomar en cuenta en el otorgamiento de concesiones de medios de comunicación, para asegurar su funcionamiento adecuado y el dominio del estado sobre dichos medios.

El apartado IV explica como se traducen estas condiciones básicas en el caso de los medios de comunicación indígenas. A través de ejemplos concretos y documentados, se brinda una perspectiva de las condiciones específicas en que los medios indígenas trabajan y las prácticas culturales que tienen asociadas. Asimismo apartado se señalan los derechos asociados a esta diferenciación que encuentran fundamento en diversos artículos de nuestra Constitución y en tratados internacionales aprobados por México.

El apartado V explica otros aspectos que tienen que ver con actividades de apoyo que el Estado debe prestar para asegurar la existencia de estos medios.

En las conclusiones se realiza un análisis jurídico que explica como la reforma, aún con los artículos anulados a través de la acción de inconstitucionalidad, representa una violación a los derechos consagrados en favor de los pueblos indígenas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales.

I. Los medios de comunicación en la realidad actual

La importancia de los medios de comunicación ha sido innegable en todas las épocas sin embargo, hoy juegan un papel especial en lo que se conoce como la era de la información, que se presenta como un cambio de la magnitud de la revolución industrial² y respecto del cual los países han establecido compromisos en diversas áreas para hacer frente a los retos de desarrollo que éste presenta.³

Es innegable que la aparición de las nuevas tecnologías de información y comunicación ha revolucionado la forma en que se trabaja, se educa, se crea conocimiento, se hacen negocios, etcétera. La era actual está caracterizada por un importante flujo de

² Véase la Introducción de Castells, Manuel, *La era de la información*, 6ª Edición 2005, México, Siglo XXI.

³ Véase "Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información" en la página <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>

información que se presenta a través de los medios electrónicos y es esta red de los medios el espacio público en que se acude por esta información y a través del cual se crean nuevas relaciones. La falta de presencia o acceso en esta red tiene como consecuencia la marginación de todas las áreas que cubre y que por ella se manejan: educación, servicios de gobierno, financieros, de salud, etc.⁴. En consecuencia, quien tiene la posibilidad de decidir los contenidos que en ella se colocan o transmiten puede influir en el acceso a actividades y en el comportamiento en todas las esferas de la vida.

Castells menciona como una de las características del paradigma de la tecnología de la información, "la convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado".⁵ En materia de medios de comunicación, encontramos que "las empresas mediáticas agrupan ahora, no sólo a los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio y televisión), sino también a todo lo que podríamos llamar el sector de la cultura de masas, de la comunicación y de la información".⁶ Estos tres sectores que antes se encontraban separados (el primero en una lógica comercial de producción popular y de mercado global, el segundo en materia de publicidad, propaganda y mercadeo y el tercero en materia de noticias, e información periodística), ahora se encuentran unidos y con diferencias cada vez menos perceptibles⁷, por lo que podemos encontrar películas de cine que son espacio para la promoción de productos, noticieros que seleccionan información que es de la empresa o que pagan una publicidad, mensajes para incorporar cierta información en programas de entretenimiento⁸ y la invasión de programas de venta de productos en la televisión abierta y restringida.

Los contenidos de estos tres sectores ahora también presentan la posibilidad de difundirse en todos los canales de comunicación, existen empresas que ofrecen gratis el teléfono celular o una reducción tarifaria si el usuario acepta recibir mensajes escritos de publicidad y esto se propicia también por que hoy en día una empresa mediática es también dueña de diversos medios de comunicación (radio, televisión, telefonía celular, etc.).

En este contexto, se suscitan situaciones a considerar como la nueva marginación que se produce cuando se restringe el acceso a estas tecnologías, lo que presenta no solamente la restricción respecto de un servicio, sino de toda la gama de servicios que se ofrecen a través de estos medios. Otra es la posibilidad de controlar la información que viaja por estas redes e inducir determinado comportamiento a través de este control; en este sentido, se observan eventos como la afectación de la salud por la inducción de nuevos hábitos alimenticios a través de los medios,⁹ o por estereotipos presentados en éstos, la eliminación de pautas de consumo y la afectación a ciertas industrias como el

⁴ Véase Hernández et al "La brecha digital el nuevo nombre de la exclusión", en: *Los pueblos indígenas y la sociedad de la información en América Latina y el Caribe: Un Marco para la Acción*, CEPAL, Chile 2003.

⁵ *Op. Cit.* 2 Castells., p. 89 V. I

⁶ Ramonet, Ignacio Prólogo del número 10 de la revista de Ciencias Sociales *Ágora*, editada por Centro de Estudios Políticos y Sociales consultable en www.ceps.es

⁷ *Ibidem.*

⁸ No es en este sentido extraño que en las impugnaciones de las elecciones presidenciales de 2006 ante el Tribunal Electoral se hiciera alusión a programas como el *Privilegio de Mandar* o la *Fea mas Bella*

⁹ Véase Spurlok Morgan, *Don't eat this book: Fast Food and the Supersizing of América*, Putnam, 2005.

teatro que no pertenece a los grandes medios; y el nuevo papel del Estado y de los ciudadanos frente a los monopolios mediáticos, que han reemplazado el poder controlador del estado, por el poder controlador comercial y político ejercido por dichos monopolios.¹⁰

Todas estas nuevas situaciones, resultado de la revolución tecnológica, han dado lugar a nuevas manifestaciones del ejercicio o la privación de derechos fundamentales, así como del poderío de algunos agentes y la marginación de otros, en una sociedad que cada vez se maneja más a través de los medios y las nuevas tecnologías de información y comunicación.

II. Aspectos normativos de un entorno propicio para el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

Concientes de estos aspectos los estados han establecido principios fundamentales en la construcción de la Sociedad de la Información¹¹ donde cobran especial atención el papel que desempeñan en esta responsabilidad no sólo el gobierno sino todos los actores involucrados (industria, medios de comunicación, sociedad civil), el despliegue de infraestructura, el acceso a ésta, a los medios y la información, la diversidad e identidad cultural, y la atención especial hacia los pueblos indígenas¹². Asimismo, la sociedad de la información destaca la importancia de crear un entorno propicio y define lo siguiente:

6. Entorno propicio ... 39 El estado de derecho, acompañado por un marco de política y reglamentación propicio, transparente, favorable a la competencia, tecnológicamente neutro, predecible y que refleje las realidades nacionales, es insoslayable para construir una sociedad de la información centrada en la persona. Los gobiernos deben intervenir según proceda, para corregir los fallos (sic) del mercado, mantener una competencia leal, atraer inversiones, intensificar el desarrollo de infraestructura y aplicaciones de las TIC, aumentar al máximo los beneficios económicos y sociales y atender las prioridades nacionales.¹³

Aunque el documento antes citado no es propiamente un tratado, nos presenta una guía adecuada sobre los aspectos jurídicos esenciales a observar en la aplicación y creación de la normatividad de telecomunicaciones. Esto es, a cada uno de los aspectos antes señalados corresponden normas del ordenamiento jurídico que resultan de gran importancia para generar un entorno propicio para las telecomunicaciones.

¹⁰ Girard, Bruce et al. *Communicating in the Information Society* UNRISD, Gineve, 2003.

¹¹ Apartado B de la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información 2003 disponible en <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>.

¹² *Ibid.* Apartado A párrafo 15.

¹³ *Ibid.* Véase también OCDE, *Recommendation of the Council on Broadband Development* 2004, en <http://www.oecd.org/dataoecd/31/38/29892925.pdf>.

Como afirma la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) resultan de especial relevancia las obligaciones en materia social de los concesionarios. Alcanzar los objetivos propuestos es responsabilidad de todos los actores, disminuir estas responsabilidades sería inadecuado dado la importancia de las labores del Estado para corregir las fallas del mercado;¹⁴ así cobran especial importancia aquellas disposiciones constitucionales que aseguran la rectoría del Estado en materia de comunicaciones y la soberanía de éste sobre el espectro radioeléctrico.

Son de igual trascendencia las cuestiones relativas a la competencia, esto es, aquellas acciones regulatorias que generen un entorno propicio para ésta lo que significa no sólo la intervención o no del órgano regulador de competencia en el otorgamiento de concesiones,¹⁵ sino además el evitar situaciones que generan restricciones a la competencia, como la creación de privilegios específicos para ciertos operadores, la eliminación de restricciones a operadores dominantes, la eliminación de regulación asimétrica,¹⁶ las situaciones que puedan producir concentración de mercados, etcétera.

Por ello al observar si la regulación en materia de telecomunicaciones y la legislación de radio y televisión es promotora de la competencia, ha de analizarse la situación que crea la normatividad y su afectación al entorno en la materia, por ejemplo, si brinda ventajas a un operador dominante respecto del resto de los competidores, o si por el contrario la regulación es asimétrica y brinda restricciones especiales al operador dominante con el fin de promover la competencia. Es por ello que en el análisis de la regulación cobran especial importancia las facultades del Estado para administrar el espectro, la independencia del órgano regulador y las posibilidades de entrada y subsistencia en el mercado de nuevos competidores.¹⁷

La reglamentación transparente, equitativa, que brinde certeza,¹⁸ es otro parámetro esencial la falta de claridad sobre los requisitos que debe cumplir un concesionario o permisionario es severamente criticada, por ello requieren especial atención aquellos preceptos constitucionales que tienen que ver con la certeza jurídica y la legalidad.

Por último, en los aspectos concernientes a la creación de un entorno propicio, se habla sobre un "un marco de política y reglamentación que refleje las realidades nacionales", el cual se complementa con el párrafo que le sucede más abajo y que habla sobre "aumentar al máximo los beneficios económicos y sociales y atender las prioridades nacionales". Estos aspectos señalados en la Declaración de Principios de la CMSI, toman especial relevancia dada la realidad multicultural de México, y están conectados directa-

¹⁴ Véase *International Telecommunications Union. Trends in Telecommunications Reform*, Gineve, 2002, p. 20.

¹⁵ Para una mayor información sobre los aspectos a regular en materia de competencia véase *International Telecommunications Union, Trends in Telecommunications Reform*, Gineve, 2002.

¹⁶ A través de la regulación asimétrica los gobiernos aplican una vigilancia regulatoria más estricta a los operadores dominantes, que están en condiciones de abusar de ese poder y distorsionar el mercado para su beneficio, si la regulación no lo evita. *Ibidem* p. 20.

¹⁷ Véase *International Telecommunications Union, ICT Regulation Tool Kit*, Gineve, 2004.

¹⁸ *Ibid.*

mente con aquellos párrafos de la Declaración que hablan sobre la diversidad e identidad cultural y, en el caso de México, con la mención especial a los pueblos indígenas:

A 15) En la evolución de la Sociedad de la Información, se debe prestar particular atención a la situación especial de los pueblos indígenas, así como a la preservación de su legado y su patrimonio cultural.

B 8) Diversidad e identidad culturales, diversidad lingüística y contenido local La diversidad cultural es el patrimonio común de la humanidad. La Sociedad de la Información debe fundarse en el reconocimiento y respeto de la identidad cultural, la diversidad cultural y lingüística, las tradiciones y las religiones, además de promover un diálogo entre las culturas y las civilizaciones.¹⁹

Es así que la regulación habrá de atender a la existencia de elementos que permitan la manifestación y conservación de la diversidad cultural y lingüística; estímulos u obligaciones en materia de contenidos no comerciales o en lenguas indígenas; posibilidades de ser concesionarios o permisionarios para grupos en situaciones particulares como los pueblos indígenas respetando sus formas de organización; mecanismos que permitan la subsistencia de los medios públicos o comunitarios;²⁰ la reserva en la planeación de espectro de frecuencias para usos públicos; medidas para evitar una excesiva invasión cultural, entre otros. Todos estos aspectos tienen que ver con aquellas garantías a la libertad de expresión, trato no discriminatorio, igualdad, así como con los derechos que la Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas para administrar, adquirir y operar sus propios medios de comunicación.

Como aparece de los aspectos antes señalados la creación de un entorno propicio presupone la protección de una gran variedad de derechos y obligaciones que se enmarcan en el ejercicio de la comunicación.²¹ Todos estos derechos se integran en una realidad determinada, tomando mayor o menor importancia de acuerdo con el sujeto y las circunstancias en que participa; así por ejemplo, las restricciones a la entrada de nuevos competidores afectarán ciertos derechos económicos de los agentes interesados en ingresar al mercado, pero a su vez vulnerarán la libertad de expresión y otros derechos culturales de la población al restringir las vías de expresión y la diversidad de contenidos.²² Asimismo, puede darse la paradoja de que no existan aparentemente barreras artificiales a la entrada de competidores a un mercado y no se vulneren derechos económicos de otros agentes y, sin embargo, exista una violación a los derechos culturales y a la libertad de expresión de la población por la falta de diversidad de los contenidos.²³

19 *Op cit.* 11 Declaración de Principios CMSI.

20 Véase Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión. p.108. Washington, 2002.

21 Al respecto véase Hamelink, *Human Rights for the Information Society*, en *Communicating in the Information Society*, eds. Girar y Ó Siochrú, UNRISD, Ginebra, 2003.

22 Véase Advisory Panel on Media Diversity, *Report on Transnacional Media Concentrations in Europe*, Council of Europe, Strasburgo, 2004.

23 *Ibid.*

Por lo anterior, al analizar la normatividad que regula los medios de comunicación (derechos, obligaciones, instituciones jurídicas y la constitución de los órganos reguladores), es esencial verificar la existencia de un entorno propicio y la variedad de aspectos que se relacionan con éste (fortaleza de órgano regulador, condiciones para la competencia, certeza jurídica, disposiciones relativas al servicio universal, etc.); pero además, las circunstancias en que se encuentra cada sujeto y la manera en que dicho entorno debe estar creado para permitirle el ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, en el caso mencionado en el párrafo anterior sobre aquellos casos en que a pesar de que no hay barreras al mercado y puede haber afectación a los derechos culturales, además de verificar la normatividad relacionada con la competencia habría que atender a la existencia de obligaciones en materia de programación.²⁴

Hasta aquí hemos brindado un panorama general del contexto en que se sitúa la reforma a las leyes federales de Radio, Televisión y Telecomunicaciones, los aspectos que se requiere tomar en cuenta para la creación de un entorno propicio y los derechos vinculados con este entorno, así como la importancia de analizar las condiciones específicas de cada sujeto para conocer las características regulatorias que debe atender dicho entorno a fin de no vulnerar los derechos fundamentales.

III. Aspectos básicos para el funcionamiento y otorgamiento de los medios de comunicación

En este apartado analizaremos las condiciones básicas que requieren los medios de comunicación para su funcionamiento y que deberán considerarse al otorgar una concesión, más adelante veremos cómo dichas condiciones son cumplidas por parte de los pueblos y comunidades indígenas de acuerdo a sus condiciones económicas, políticas y culturales. Explicaremos en qué consisten las condiciones jurídicas que permiten reconocer estas inequidades, como señala el mandato constitucional, al establecer la obligación de crear condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, administrar y operar sus propios medios de comunicación.

Gabino Fraga menciona algunos principios que el Estado debe atender en el otorgamiento de concesiones:

[...] Para el otorgamiento de la concesión el régimen legal relativo se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar por una parte que el Poder Público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión. Existen ade-

24 Este criterio es aplicado en el reglamento de Televisión y Audio restringidos, el cual impone al concesionario de televisión de redes terrenas (televisión por cable) la obligación de transmitir una hora de programación local. Gracias a esa disposición hoy en día, que el mercado de TV por cable se encuentra concentrado en pocas manos, se puede conservar cierta diversidad en la programación y brindar la oportunidad a programadores locales, además de ofrecer una ventaja competitiva a la TV por Cable frente a otras tecnologías de TV restringida.

más, para algunas concesiones preceptos que tienden a evitar que con su otorgamiento puedan causarse perjuicios a terceros.²⁵

Es necesario identificar cómo se traducen los principios referidos en el párrafo anterior en requisitos y obligaciones que el Estado debe exigir al solicitante de una concesión de radio o de televisión.²⁶ Es decir, los requisitos y obligaciones que el Estado debe imponer para asegurar su control sobre el objeto de concesión, la competencia del concesionario y los derechos de terceros.

a) Control del Estado sobre el bien objeto de concesión

Respecto al principio de garantizar que el Estado pueda ejercer el control sobre el objeto de concesión, este se manifiesta en diversos criterios legales ya sea que se establezcan como requisitos para el otorgamiento o como condiciones en el propio título de concesión. En el primer caso se encuentran aquellas disposiciones que tienen que ver con la capacidad jurídica del concesionario, es decir, ser sujeto de derechos y obligaciones, además de cumplir con requisitos adicionales de ciudadanía como el ser mexicano por nacimiento o tener una empresa con cláusula de exclusión de extranjeros [ejemplo Artículo 17 E Fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV)]. En el segundo caso, se encuentran aquellas disposiciones que normalmente aparecen en el título de concesión como la sujeción a un término de explotación, la obligación de someterse a la normatividad que se estableciese en forma posterior, las posibilidades de revocación en caso de incumplimiento, etc. (por ejemplo, el Artículo 21 de la LFRTV).

b) Competencia y medios del solicitante para la explotación

Por lo que se refiere al principio relativo a que el solicitante tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión, pueden establecerse criterios técnicos y económicos que normalmente aparecen tanto como requisitos para la obtención de la concesión y como condiciones del título mismo. Entre los criterios técnicos pueden encontrarse las especificaciones técnicas del proyecto que describirán las características de los equipos y el diseño de la red (en el caso de redes públicas de telecomunicaciones), y las obligaciones de actualización tecnológica que se impongan en el título (ejemplo, Artículo 17 E incisos a y e LFRTV).

En cuanto a criterios económicos, se encuentran aquellos que acrediten que el solicitante cuenta con los recursos suficientes para llevar a cabo la inversión y sostener el sistema (Artículos 17 E LFRTV).

25 Fraga, Gavino. *Derecho Administrativo*, 32ª ed. Porrúa, México, 1993, p.246.

26 Ernesto Villanueva, en su artículo *Derecho de la Radio y la TV. Apuntes para el Debate* en Fernández Jorge y Santiago J, *Régimen Jurídico de la Radio, Televisión y Telecomunicaciones en General*, UNAM, México 2007, menciona estos requisitos como criterios de ponderación a efecto de permitir la administración de un recurso limitado como lo es el espectro radioeléctrico.

c) Derechos de terceros

Además de los criterios antes mencionados existen aquellos que tienen que ver con los derechos de terceros que se ejercitan a través de la Radio y la Televisión, en el entendido que se trata de un servicio de interés público y por el que los medios tienen obligaciones relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión de los ciudadanos,²⁷ el derecho a la información y otros derechos como aquellos relacionados con la diversidad cultural;²⁸ estos aspectos tienen expresión en la propuesta programática del solicitante.

Existen países que ponen una escrupulosa atención en estos aspectos,²⁹ como Francia que en la entrevista al solicitante examina criterios relacionados con expresiones originales francesas difundidas por primera vez, programas educativos y culturales, disposiciones para asegurar la independencias de productores con respecto a los emisores, etc.

En el caso de nuestra ley esto parece tomar menos importancia. El artículo 17 E de la Ley Federal de Radio y Televisión en su Fracción III establece como requisitos de la solicitud el Proyecto de Producción y Programación; sin embargo, el artículo 17 G que habla de los criterios de valoración, no parece considerarlos ni establecer criterios específicos para su valoración.

Éstos son en suma los aspectos que en general han de analizarse para el otorgamiento de la concesión y que tienen una expresión específica en el caso de los pueblos y comunidades indígenas.

IV. Aspectos básicos a observar en el caso de medios indígenas

4.1 Consideraciones generales sobre los derechos de los pueblos indígenas

La diferenciación en los derechos de los pueblos indígenas parte no de una concesión del Estado sino de una condición originaria, inherente a su naturaleza de pueblos a la vez originarios de existencia continua, pero preexistentes a los estados. Esta característica se observa en distintas expresiones de su vida comunitaria como instituciones democráticas específicas, valores de respeto y relación especial con el hábitat y el medio ambiente, formas de control sobre sus tierras y recursos, patrimonio histórico y cultural propio, concepciones lógicas y lenguaje propio, formas particulares de organización familiar, asociación y reunión la existencia de un régimen jurídico que aplica en sus tierras y a sus

27 Véase *op. cit.* 21 Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión.

28 Para un estudio a mayor detalle sobre la responsabilidad social de los medios de comunicación véase: Bardoel, Jo *Media Meet the Citizen: Beyond Market Mechanism and Government Regulations*, European Journal of Communication, vol. 19, N. 2. pp. 165-194. Junio de 2004.

29 A este respecto véase Barent, Eric. *Broadcasting Law a Comparative Study*, Oxford UP, 1995.

integrantes, formas de dominio respecto de sus recursos y capacidad de decidir sobre sus propias formas de desarrollo.³⁰

La conservación de esas instituciones, a la vez que es objeto de protección por el Derecho, es un supuesto de aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. La permanencia de instituciones y expresiones de la vida comunitaria indígena y la conservación y conciencia de su identidad como pueblo son requisitos indispensables para ser sujetos de protección del Derecho Indígena, pero a su vez son el elemento esencial de protección por parte del Estado tal y como lo establece el Artículo 1º y 4º del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, mismos que reconoce el artículo 2º Constitucional en su apartado A:

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.³¹

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.³²

Estas instituciones son elementos de la comunidad, tienen un lugar dentro de ella y se mantienen gracias a las prácticas de comunalidad de estos pueblos. No obstante, refiriéndonos al mantenimiento de valores ancestrales, en ningún caso son obstruores del desarrollo sino por el contrario, son el camino a través del cual las nuevas tecnologías se apropián y se ordenan hacia los objetivos de desarrollo de la comunidad o pueblo,³³

30 Véase Kreimer, Osvaldo. *Una lectura a través del proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, en Gómez Magdalena (cord.), *Derecho indígena* INI, AMNU, México 1997, p. 221.

31 Véase Artículo 1º del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, Artículo 2º Constitucional primer y segundo párrafos.

32 Artículo 4º del Convenio 169 y Artículo 2º Constitucional Apartado A.

33 Véase Martínez, Jaime. *Comunalidad y desarrollo*, Cultura Indígena, Conaculta, 2003.

como se observa en el siguiente testimonio de miembros de un centro de comunicación indígena en Bolivia:

La aparición de los medios masivos de comunicación juega en la actualidad un papel importante sea en la innovación que en la conservación del conocimiento tradicional y en las relaciones intra e inter comunales. En este marco, el papel de la Unidad de Comunicación Guaraní (UCG) es fundamental para facilitar el proceso de apropiación de los medios modernos de comunicación en función de objetivos de desarrollo del pueblo guaraní.³⁴

Por lo anterior, resulta de especial importancia entender los elementos de la comunidad y la comunalidad a efecto de identificar las características específicas que deben ser tomadas en cuenta en la regulación para proteger las instituciones y la identidad de éstos pueblos.

4.2 Comunidad y comunalidad

El Artículo 2º Constitucional en su quinto párrafo reconoce aspectos básicos de la comunidad como una unidad social, económica y cultural asentada en un territorio. Es precisamente la comunidad "el espacio en donde no sólo se manifiesta plenamente la identidad indígena, sino también el vínculo esencial con la tierra y la territorialidad (como espacio material, pero también simbólico o sagrado), las expresiones más definidas de las culturas indígenas, las lenguas o las fiestas, y, desde el punto de vista político, en donde se encuentran los mecanismos esenciales de la auténtica representatividad".³⁵

Los componentes comunitarios van más allá de los elementos materiales o personales que integran la comunidad. Existen mecanismos que permiten la unidad de todos los demás componentes que mantienen la comunidad y aseguran su permanencia y la co-pertenencia de aquello que la integra:

Quiere decir que cuando hablamos de organización, de reglas, de principios comunitarios, no estamos refiriéndonos sólo al espacio físico y a la existencia material de los seres humanos, sino a su existencia espiritual, a su código ético e ideológico y, por consiguiente, a su conducta política, social, jurídica, cultural, económica y civil.³⁶

Estos mecanismos que reflejan la inmanencia de la comunidad se conocen como comunalidad la cual, algunos autores explican, está definida por los siguientes valores:

34 Yasarekomo: *Una experiencia de comunicación indígena en Bolivia*, FAO, 2004, p.20. <http://www.fao.org/docrep/006/y5311s/y5311s00.htm>

35 Zolla, Carlos y Zolla, E. *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, México, UNAM, 2004. <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/index.html>

36 Díaz, Floriberto. *Comunidad y Comunalidad*, en Rendón, Juan José *La Comunalidad Modo de Vida de los Pueblos Indios*, tomo I, Cultura indígena, Conaculta, México, p. 96.

La tierra como madre y como territorio.

El consenso en asamblea para la toma de decisiones.

El servicio gratuito como ejercicio de autoridad.

El trabajo colectivo como un acto de recreación.

Los ritos y ceremonias como expresión del don comunal.³⁷

La práctica de estos principios permite la subsistencia de la comunidad y de la identidad indígena; su incorporación se da en diferente medida según los aspectos políticos, sociales, económicos y culturales que pertenecen a los distintos ámbitos del poder del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Todas estas expresiones tienen manifestaciones específicas en cada actividad de la vida comunitaria y no son la excepción los medios de comunicación.

4.3 Aspectos a considerar en el otorgamiento de concesiones a pueblos indígenas

a) Control del Estado sobre el bien objeto de concesión

Como lo señalamos anteriormente, éste aspecto se manifiesta en un primer término con las disposiciones que tienen que ver con la capacidad jurídica del concesionario, quién puede solicitar una concesión y la forma en que acredita su personalidad. Lo anterior nos conduce a las siguientes preguntas en torno a las posibilidades de ejercer el derecho que consagra a los pueblos y comunidades indígenas el Artículo 2º Constitucional de adquirir, administrar y operar sus propios medios de comunicación.

Ahora bien, ¿cómo puede una comunidad solicitar una concesión o permiso? ¿cómo se acreditaría el consentimiento de la asamblea, el nombramiento de los cargos? El Artículo 17 fracción I de la Ley Federal de Radio y Televisión únicamente establece como requisitos para acreditar la capacidad jurídica los datos generales del solicitante y la acreditación de su nacionalidad mexicana, y cuando se trata de personas físicas o morales la acreditación de estos requisitos es simple: acta de nacimiento o acta constitutiva; sin embargo, si se trata de una comunidad el cumplimiento de este requisito se complica a tal grado que se exige a la comunidad indígena solicitante que se constituya en una sociedad mercantil o asociación civil o sea una instancia de Gobierno quien actúe como concesionario.³⁸ Esta situación es sin duda una violación grave a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues la ley desconoce su principal institución y los obliga a utilizar otra forma de organización jurídica que puede no ser compatible con su sistema comunitario.

Lo anterior no quiere decir que a través de la comunidad sea la única vía con la cual los indígenas puedan ejercitar el derecho a los medios de comunicación que la Constitu-

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Lo anterior puede ser corroborado en los pocos títulos de concesión otorgados a comunidades indígenas, ninguno de estos aparece a nombre de una comunidad sino de personas físicas, morales o a la Comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas. http://dgsrt.sct.gob.mx/index.php?id=448_blank

ción les reconoce; es más, la misma comunidad por así convenir a sus intereses, puede optar por ejercer ese derecho a través de una sociedad mercantil o asociación civil y por tanto elegirá las formas y métodos para legitimarlas y asegurar que estas organizaciones trabajen en beneficio de la comunidad. Sin embargo, cuando la ley no reconoce derecho alguno a la comunidad ni asegura la vinculación de las personas morales a las instituciones comunitarias, violenta sin duda la identidad indígena y puede incluso debilitar sus instituciones, además de generar conflictos al interior de las comunidades.

b) Competencia y medios del solicitante para la explotación

Para evaluar éstos aspectos se establecen criterios técnicos y económicos. Dado que los pueblos y comunidades indígenas en la mayoría de los casos se encuentran en las más altas condiciones de marginación y pobreza,³⁹ además de que en muchas ocasiones viven en regiones apartadas sin servicios básicos, sería contrario aplicar los mismos criterios técnicos y económicos que se utilizarían para el general de la población.

La situación de pobreza y marginación en que se encuentran los pueblos indígenas no significa que existan impedimentos técnicos o económicos para la operación de medios de comunicación. Las radios indígenas transmiten y operan en estos contextos, a pesar de las carencias técnicas y económicas y de los obstáculos que impone la regulación para allegarse de recursos. Cuando resaltamos estas condiciones de marginación no es para señalar la imposibilidad de administrar medios de comunicación, sino para demostrar que los criterios técnicos y económicos tienen que ser acordes al contexto geográfico, social, cultural y económico en que dichos medios habrán de operar.

Respecto a los criterios técnicos, resulta ilustrativa una frase de Alfonso Gumucio "¿Por qué usar un Rolls Royce para ir a la tienda de la esquina a comprar el pan, cuando con una bicicleta se puede hacer lo mismo y además ser sostenible?".⁴⁰ Existe abundante literatura sobre tecnología apropiada que nos señala que equipos demasiado sofisticados que han probado su eficiencia en ambientes de alto desarrollo tecnológico no son necesariamente eficientes en lugares de desarrollo tecnológico menor.⁴¹

La Unidad de Comunicación Guaraní trabaja en la producción audiovisual usando equipos que hoy pueden considerarse obsoletos pero son los únicos disponibles. Actualmente no se dispone de equipos de producción en video digital... Para los registros audiovisuales se cuenta con dos cámaras VHS Panasonic, la M 900 y la M 1300. Una dificultad constante con estos aparatos es el mantenimiento de la carga de las baterías para su uso en zonas sin energía eléctrica. Por esto se adaptó una batería de motocicleta de 12 Vlt. conectada a una batería VHS en desuso, para obtener un generador de energía de larga duración... todos estos obstácu-

³⁹ Véase PNUD, *Informe de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México, 2006*. http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=1916

⁴⁰ Gumucio, Alfonso. *Las cinco condiciones para las TIC en el desarrollo*, en *Secreto a Voces: Radio NTICs e Interactividad*, FAO, 2004, p.35.

⁴¹ Véase Harfush, Nabil *ACACIA Information and Telecommunications Technology Issues*, IDCR, Canada. http://www.idcr.ca/es/ev-9495-201-1-DO_TOPIC.html#index, consultado el 19/08/2007.

los le proporcionaron al equipo de la UCG cohesión grupal, aprovechando las actividades de comunicación en terreno como fuente permanente de experiencia y de aprendizaje.⁴²

Este punto en materia tecnológica que pareciera ser tan sencillo, resulta en una barrera regulatoria más para los pueblos y comunidades indígenas, ya que al no existir en la ley una disposición que demande al regulador hacer una distinción en este tema, se exigen al peticionario las mismas características de equipamiento que se le pedirían a un concesionario como Televisa, esto sin mencionar los altos costos que los peritajes implican para estas comunidades.

En marzo de 1995, inspectores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de México suspendieron abruptamente las transmisiones de Radio Huayacocotla, alegando “deficiencias técnicas”. Además, la emisora fue acusada de transmitir “mensajes codificados” que promovían la violencia en apoyo de la lucha zapatista en Chiapas. Los “mensajes codificados” no eran otra cosa que las transmisiones en lenguas indígenas: náhua, otomí y tepehua. Luego de un mes de estar clausurada, se autorizó a la emisora volver a operar.⁴³

En cuanto a los criterios económicos, es importante resaltar que “las disposiciones económicas más fundamentales, necesidades, preferencias, propensiones, no son exógenas, es decir, dependientes de una naturaleza humana universal, sino endógenas y dependientes de una historia, que es precisamente la del cosmos económico en el que son requeridas y recompensadas”.⁴⁴ Este cosmos económico está conformado por valores económicos, sociales y culturales de la comunidad que determinan una economía local con rasgos identitarios específicos y que conceden mayor o menor valor a determinados bienes, servicios y acciones.

Es así que derivado de la *comunalidad* como modo de vida que existe en los pueblos indígenas, la capacidad económica para administrar y operar un medio de comunicación tiene que ver con valores específicos muchas veces no financieros, que permiten la subsistencia del servicio en un entorno de recursos financieros escasos y en el cual se concede un valor especial al trabajo colectivo y a otras prácticas de solidaridad.

El llamado al trabajo comunitario se hace de casa en casa o con toque de caracol. Los ciudadanos siempre responden; nadie cuestiona una vieja tradición que continúa practicándose en la introducción o mantenimiento de servicios, sin importar el origen del financiamiento de los mismos.⁴⁵

⁴² Yasarekomo... *Op. cit.* 35, p. 42-43.

⁴³ Gumucio, Alfonso. *Haciendo olas: Historias de comunicación participativa para el cambio social*, The Rockefeller Foundation, Nueva York, 2001, p. 57.

⁴⁴ Bourdieu, Pierre. *Las Estructuras Sociales de la Economía*, Anagrama, Barcelona, 2003, p. 5.

⁴⁵ CDI. *Una nueva relación con los pueblos indígenas: Memoria de la política para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006. Testimonios y Reportajes*, México, CDI, 2006.

Es así que muchas radios indígenas operan a través de mecanismos como el tequio y la faena que, además de permitirles contar con personal suficiente para la operación de los medios, fortalece los lazos comunitarios y asegura los beneficios del medio de comunicación a la colectividad. El siguiente testimonio de la radio comunitaria de Mazatlán Villa de Flores, Oaxaca, destaca la importancia de los valores comunitarios en cuanto a recursos económicos:

Recursos humanos y económicos que participan en el proyecto.

- El principal recurso humano es la asamblea comunitaria...
- La asociación civil MIE NILLU, Mazateco.
- La comisión de corresponsales indígenas mazatecos y náhuatl
- La organización “CHUNDABA” de productores de café...
- Aportación comunitaria (tequios o faenas, en especie y económicas)...⁴⁶

De esta manera, la participación comunitaria se convierte en un recurso económico esencial para la sostenibilidad económica y social del proyecto, a diferencia de una concesión comercial en la que el programa financiero pudiera ser el aspecto de mayor relevancia. Más aun, la participación comunitaria en los cuestiones económicas del proyecto es un elemento primordial para asegurar la propiedad colectiva del medio y la función de este en el fortalecimiento de la identidad del pueblo indígena.

La capacitación de reporteros populares permitió contar, en su momento, con unos 80 corresponsales que enviaban información escrita desde sus comunidades. El trabajo inicial de los reporteros se amplió con la constitución de una verdadera red de reporteros zonales que permitió una mejor coordinación entre distintas instancias garantizando a nivel regional. Todos los reporteros fueron nombrados y respaldados por sus comunidades. Actualmente los comunarios formados como reporteros desempeñan diferentes cargos en sus comunidades como maestros, promotores, técnicos, responsables de salud y autoridades.⁴⁷

Lo anterior no pretende minimizar la importancia de que existan opciones en la regulación para que, sin permitir la influencia de intereses económicos en los contenidos a difundir por los medios, los concesionarios o permisionarios puedan allegarse recursos para el sostenimiento de la concesión.

La decisión de iniciar la venta de servicios planteó muchos cuestionamientos, basados en la idea de que esta acción facilitaría el ingreso a un sistema económico que podría condicionar los mensajes a los intereses de los demandantes de los servicios en las comunidades garantizadas. Sin embargo, es importante hacer notar que todas las producciones financiadas externamente siempre se insertaron en proyectos recono-

⁴⁶ Memoria final del 1º taller indígena de Tecnologías de Información y Comunicación México 2007, CDI-UIT, sin publicar.

⁴⁷ Yasarekomo. *Op. cit.* 35, p. 22.

cidos por el TEKO, la APG y las comunidades y respondieron a temas y necesidades identificadas por la UCG en procesos de investigación participativa.⁴⁸

Ante estos aspectos de la realidad de los medios indígenas surgen nuevamente ciertas preguntas con relación a la Ley Federal de Radio y Televisión, en específico al artículo 17- E fracción II y 20 fracción I, en lo concerniente a los criterios técnicos y económicos expresados en el plan de negocios y programa de desarrollo y servicios de la estación. ¿Existen disposiciones en la ley que permitan a la autoridad aplicar criterios diferenciados en la evaluación técnica y económica de las solicitudes de concesión de los pueblos y comunidades indígenas, que reconozcan las características particulares en estos ámbitos y la importancia de fortalecer ciertas instituciones comunitarias mediante acciones técnicas y económicas específicas?

La respuesta a esta pregunta es sin duda negativa, la ley no hace ninguna distinción y donde la ley no distingue, la autoridad no puede distinguir. Por tanto, las disposiciones actuales en esta materia no sólo son una barrera jurídica para que estos pueblos puedan ser concesionarios o permisionarios sino que, de aplicarse tal como fueron redactadas, podrían dar lugar a medios supuestamente indígenas que sin estar organizados en una base comunitaria operaran dañando el tejido social de la comunidad y las pautas que mantienen viva la identidad indígena.

c) Derechos de terceros

Como explicamos anteriormente al tratarse la radio y la televisión de un servicio de interés público, los medios tienen obligaciones relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión de los ciudadanos, así como los derechos de información y otros como los relacionados con la diversidad cultural para el general de la población. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas ciertos derechos adquieren una relevancia especial, sobre todo aquellos que tienen que ver con la conservación de la lengua y, la cultura particular de estos pueblos.

Los derechos de terceros indígenas relacionados a los medios de comunicación indígena se ejercitan en diferentes ámbitos de la vida de dichos medios, su constitución, su administración y su operación. El artículo 2º Constitucional reconoce tres sujetos para su aplicación: el pueblo indígena, la comunidad indígena y el indígena como individuo, entendiendo que la protección a los derechos individuales del indígena no puede darse sin el reconocimiento de derechos colectivos como comunidad y como pueblo.⁴⁹ Son entonces estos tres sujetos cuyos derechos habrá que proteger o fortalecer a través de los medios de comunicación indígena; dichos derechos tienen que ver con diferentes aspectos de autonomía contenidos en el Artículo 2º Constitucional y se manifestarán de manera específica en la constitución, administración y operación de dichos medios.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Sobre este tema véase Stavenhagen, Rodolfo. *Los derechos indígenas: Algunos problemas conceptuales*, Revista Interamericana de Derechos Humanos, 1992.

Constitución y administración de los medios: En estas actividades se insertan derechos relacionados con la autonomía de éstos pueblos para ejercer sus formas específicas de organización social, política y económica, así como la práctica de sus sistemas normativos internos (Artículo 2º Constitucional Fracciones I y II). La protección a estos derechos se encuentra en la intervención de órganos tradicionales para la toma de decisiones relacionadas con los medios de comunicación indígena como la Asamblea en la aprobación, el nombramiento de cargos y la legitimación de las actividades de dichos medios.

La red de reporteros populares es una instancia de participación comunitaria, porque es ella quien elige a los reporteros a través de una asamblea. En la asamblea se decide democráticamente quién será el reportero popular. Algunos reporteros han hecho luego el salto y se han convertido en autoridades municipales; algunos son concejales, otros alcaldes. Es entonces cuando la comunidad decide sacarlos, porque el hecho de estar en función de gobierno les impide seguir siendo reporteros y ellos renuncian.⁵⁰

La intervención de la asamblea puede darse en diferentes figuras de las radios comunitarias indígenas, pero en su constitución es esencial que, sea cual fuere el mecanismo por el cual se vaya a administrar la concesión, ya sea que la comunidad sea concesionaria directa o lo haga a través de otra persona moral, la Asamblea habrá de otorgar su aval como máximo órgano de decisión.

Operación y contenido programático: En estas actividades tienen cabida derechos relacionados con la protección a la cultura e identidad indígenas, como la promoción de sus lenguas, la valoración de sus conocimientos, la comunicación de sus fiestas y todos aquellos relacionados con el Artículo 2º Constitucional Apartado A Fracción IV, así como los señalados en el artículo 6º de la Ley General de Derechos Lingüísticos.

Estos casos se observan principalmente en la propuesta programática, así como en los mecanismos de participación de la comunidad en el diseño y la elaboración de la programación.

La memoria está con nosotros oralmente y en imagen [...] en este momento histórico los medios de comunicación deben entenderse en función de sus aportes para la defensa de lo propio.⁵¹

Para Radio Guambía Estéreo, la radio es un escenario de participación a la que tenemos derecho todos los guambianos, toda la audiencia. Y si miramos que llega a otros municipios, rompe las fronteras de Guambía. Eso implica llegar a otra audiencia con una concepción diferente. Estamos recogiendo todas sus expectativas. La programación está adaptada, en ese sentido es muy flexible.⁵²

⁵⁰ Radio Pio XII Red de Radios Quechuas de Bolivia, en *Memorias del Encuentro Internacional de Radios Indígenas de América*, Colombia, 2000.

⁵¹ *Yasarecomo... Op. cit.* 35, p.66.

⁵² *Memorias del Encuentro internacional de radios indígenas. Op. cit.* 51.

Ante estos criterios para la protección de derechos de terceros surge una nuevamente pregunta: ¿existen en la actual ley de Radio y Televisión criterios para valorar la participación comunitaria y la protección de los derechos culturales de los pueblos indígenas?

La respuesta a estos aspectos es negativa. Aún cuando hablábamos de los criterios generales para el otorgamiento de concesiones, explicábamos que México, a diferencia de otros países no parece darles mayor importancia a los aspectos relacionados con el contenido programático como se observa en el artículo 17 G con relación a la Fracción III del Artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Por lo que se refiere a la participación de la comunidad y de sus órganos de decisión en lo relacionado con la constitución del medio o su administración tampoco se hace mención alguna.

La inexistencia de criterios en la protección de derechos de terceros relacionados a los pueblos indígenas genera la posibilidad de medios no regulados cuyo contenido programático en lugar de fortalecer la identidad cultural pueda debilitarla.

Como hemos observado, no existe elemento regulatorio alguno que reconozca los aspectos diferenciados en que los medios de comunicación indígena operan, lo que constituye una barrera legal para el otorgamiento de concesiones o permisos y violenta las garantías de igualdad y de libertad de expresión e información de los pueblos indígenas al imponerles barreras legales para la adquisición y operación de los medios. En otras palabras, las condiciones que el Artículo 2º Apartado B Fracción VI obliga a establecer no existen en la actual ley.

V. Entorno propicio para el desarrollo de los medios de comunicación indígenas

Lo observado en este apartado anterior corresponde al reconocimiento de circunstancias específicas para el funcionamiento de los medios indígenas con el fin de que estén colocados en igualdad de condiciones para la adquisición, operación y administración de medios de comunicación, y buscan orientar la actividad verificadora del Estado para el otorgamiento de concesiones y permisos. Por consiguiente, quedan aún algunos aspectos relacionados con la creación de un entorno propicio para el desarrollo de los medios de comunicación indígena, que suponen la existencia de preceptos normativos que permitan al Estado realizar actividades de política pública que resulten en condiciones materiales y económicas para la existencia de éstos medios, las cuales se analizan a continuación.

Ya hemos señalado algunos aspectos generales en materia de entorno propicio y sólo abundaremos en dos aspectos fundamentales mas no únicos en los que se requieren mecanismos específicos en la ley para impulsar u orientar la actividad del Estado en la planeación del espectro y la disponibilidad de recursos que permitan la existencia de los medios de comunicación indígena.

a) Planeación del espectro

La radio y la televisión suponen de la existencia de frecuencias por las cuales puedan transmitirse las señales de radiodifusión; los gobiernos de los países, de acuerdo con las disposiciones internacionales y las necesidades internas, organizan el cuadro nacional de atribución de frecuencias tomando en cuenta las disposiciones que emite la Unión Internacional de Telecomunicaciones.⁵³

Los estados de acuerdo con el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, habrán de administrar el espectro *de acuerdo a criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos*.⁵⁴

Cuando la disposición Constitucional habla de tomar las medidas necesarias tanto para extender la red de comunicaciones, como para crear condiciones para que los pueblos indígenas puedan adquirir, administrar y operar medios de comunicación, la administración del espectro está, por su naturaleza, afectada por esta disposición al ser el mecanismo que determina la disponibilidad de frecuencias para estos y otros fines de comunicación. No obstante, la ley no hace mención alguna relacionada con la forma en que se ejercerá la administración del espectro en el concesionamiento de frecuencias de radiodifusión para alcanzar los fines que la disposición constitucional propone; ya que, como puede observarse, ninguno de los criterios para determinar la ubicación y características de las frecuencias a licitar que establece el Artículo 17-A de la LFRTV, incorporan los aspectos relacionados con el Artículo 2º Constitucional Apartado B Fracción VI, como podría ser el tomar en cuenta la cobertura que se dará a las localidades indígenas.

b) Participación en su regulación

En la regulación de las telecomunicaciones es práctica cotidiana la presencia de la industria, sus opiniones y comentarios son de gran utilidad para la construcción de una mejor regulación, incluso la Unión Internacional de Telecomunicaciones es de los pocos organismos de la ONU en que los miembros de sector, aunque con derechos restringidos, participan en las discusiones de los temas que les atañen a la par que las administraciones.

Ahora bien, al establecer la disposición constitucional la creación de condiciones que permitan a los pueblos indígenas adquirir, administrar y operar sus propios medios de comunicación, necesariamente la participación de estos pueblos en la regulación de sus medios debe estar garantizada, no sólo por ser una condición natural del funcionamiento del sector de las telecomunicaciones, sino porque existen disposiciones constitucionales y del Derecho Internacional⁵⁵ que establecen la obligatoriedad para los estados de permitir la participación de los pueblos indígenas en las cuestiones que les atañen.

La Resolución 134 del Comité Consultivo Permanente 1 de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones recomienda la participación de estos pueblos en las coordinaciones que se erijan para el desarrollo de las TIC:

⁵³ Véase Artículo 1º parte 2 de la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

⁵⁴ Informe anual de la Relatoría... Op. cit, 21.

⁵⁵ Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

VII. Marco Regulatorio (funciones del ente regulador, régimen de concesiones y contraprestaciones).

Ente regulador: [...] Habrá de desarrollarse Coordinaciones específicas en materia de desarrollo de las telecomunicaciones, integradas por un consejo en el que participen los propios destinatarios de las comunidades indígenas, de modo que en la elaboración de los planes y en el seguimiento de los mismos, colaboren directamente los interesados, ya que hasta ahora únicamente es la industria y los prestadores de servicio quienes forman parte de estos comités⁵⁶.

Actualmente, la ley no prevé disposición alguna sobre la participación de los pueblos indígenas en la regulación de sus medios, lo que dificulta la comprensión de su funcionamiento por parte de las autoridades del sector y la consiguiente marginación que redundará en una barrera más para operar medios indígenas en el marco de la ley.

e) Disponibilidad de recursos y acceso tecnológico

Respecto a la disponibilidad de recursos, dadas las características de las economías que sustentan los medios indígenas y la naturaleza no comercial de éstos, es imposible creer que aún permitiéndoles la obtención de ciertos ingresos, contarán con recursos suficientes para enfrentar la conversión digital, es aquí donde la disposición contenida en el penúltimo párrafo del Artículo 2º Constitucional cobra un sentido específico al ordenar a los poderes legislativos de los diferentes ámbitos de gobierno, garantizar las partidas específicas en el presupuesto de egresos para cumplir con estos fines.

Sin embargo, la disposición presupuestal no es suficiente, se requieren mecanismos de asignación e instancias que los administren para lo cual es necesaria la existencia de disposiciones legales o reglamentarias que los determinen.

Conclusiones finales

La relevancia actual de los medios de comunicación en la llamada “era de la información” ha demandado de los Estados una serie de medidas para lograr una Sociedad de la Información integradora centrada en la persona, y orientada al desarrollo, sobre la base del respeto a los derechos humanos.⁵⁷

El compromiso de los Estados a tomar las medidas antes señaladas se traduce en una serie de supuestos que habrán de incorporarse en la regulación nacional con el fin de crear un entorno propicio para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación.

La creación de este entorno supone una atención especial a los pueblos y las comunidades indígenas para que las tecnologías de información se desarrollen en un marco de respeto a su patrimonio y legado cultural,⁵⁸ lo que nuestra Constitución reconoce en su Artículo 2º Apartado B Fracción VI.

⁵⁶ Paraguay, 2001.

⁵⁷ Punto A-1 de la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información *Op. cit.*, 3.

⁵⁸ Véase Párrafo 22 de los Compromisos de Túnez, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Túnez, 2005.

La atención especial a estos pueblos no deriva de la situación de marginación en la que se encuentran, sino de su condición de pueblos originarios cuyas instituciones el Derecho reconoce y protege, como se desprende de una interpretación integral del Artículo 2º Constitucional.

Por lo tanto, cuando hablamos de condiciones para que los pueblos indígenas puedan adquirir, administrar y operar sus medios de comunicación, nos referimos primordialmente a disposiciones legales que reconozcan y protejan sus instituciones en el manejo, adquisición y administración de estos medios y no sólo a cuestiones programáticas.

Estas condiciones, sin ser exhaustivos, tienen que ver con:

- a) El reconocimiento de la capacidad jurídica de las comunidades indígenas para ser concesionarias y permisionarias y no que deban hacerlo a través de una persona moral o de una instancia de gobierno.
- b) La evaluación de la capacidad económica del solicitante de los modelos económicos colaborativos de las comunidades indígenas.
- c) El reconocimiento en la evaluación de la capacidad técnica del solicitante y la existencia de tecnología apropiada de acuerdo a las características geográficas y económicas de las comunidades indígenas.
- d) La protección de los derechos de terceros indígenas (individuo, comunidad y pueblo); reconociendo la importancia de la participación comunitaria en la administración del medio concesionado, la promoción del uso de la lengua a través de éste y la inclusión de las necesidades de todos los sectores de la población en la programación.
- e) El impulso de la cobertura en regiones indígenas mediante la observación de lo dispuesto en el artículo 2º Apartado B Fracción VI en la planeación del espectro.
- f) La participación de los pueblos indígenas en la regulación y vigilancia de sus medios.
- g) La actualización tecnológica de estos medios y el apoyo financiero.

Resulta entonces evidente que aún con las disposiciones anuladas por la Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad a la que fueron sometidas la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, estas leyes siguen siendo omisas en incorporar los mecanismos que la Constitución demanda para con los pueblos indígenas en materia de medios de comunicación. Tal omisión resulta en una violación a la garantía de igualdad al no existir en la ley una distinción para poder permitir a los indígenas ejercer su derecho a la libertad de expresión e información a través de la adquisición de medios de comunicación propios.