

PODER Y MEDIOS EN CENTROAMÉRICA

Construyendo políticas
públicas ciudadanas



Fundación
Comunicándonos

Voces

• SEMANARIO • RADIO DIGITAL • DIARIO DIGITAL



Asociación Mundial de
Radios Comunitarias

Poder y medios en Centroamérica

**Construyendo políticas
públicas ciudadanas**



Asociación Mundial de
Radios Comunitarias

Serie Democratizando las Comunicaciones

Fundación Comunicándonos

Pje Mirasol No. 20, Residencial El Progreso
Colonia Flor Blanca, San Salvador
El Salvador, Centroamérica

Diseño de portada: Tomás Romero

Primera edición

Tiraje: 2,000 ejemplares

Octubre 2014

Impreso en El Salvador, Centroamérica



Todos los textos de esta publicación están licenciados con Creative Commons Atribución - Compartir Obras Derivadas Igual.

Esto significa que eres libre de:

- Copiar, distribuir, exhibir, y ejecutar la obra
- Hacer obras derivadas bajo las siguientes condiciones:

Atribución. Debe atribuir la obra en la forma especificada por el autor o el licenciente.

Compartir Obras Derivadas Igual. Si alteras, transformas, o creas sobre esta obra, sólo podrás distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Ante la reutilización o distribución, debes dejar claros los términos de la licencia de esta obra. Cualquiera de estas condiciones puede dispensarse si obtienes permiso del titular de los derechos de autor.

302.23

P742

Poder y medios en Centroamérica: construyendo políticas públicas ciudadanas / coordinación general Oscar Pérez; coordinación regional Ricardo Iglesias; investigadores Manuel Chaparro Escudero, Ricardo Iglesias, Amalia Jiménez Galán, Héctor Longino Becerra, Rebeca Becerra, Juan Carlos Duarte Sequeira, Wendy Mercedes Quintero Chávez, Geancarlo Rivera Zeledón; asistente de investigación Adalid Moncada Mercado; editor Guillermo Antonio Ramos; diseño Tomás Romero. --1a. ed. -- San Salvador, El Salv.: Fundación Comunicándonos, 2014.

sv

[viii], 175 p. ; 23 cm

ISBN 978-99961-919-1-6

1. Medios de comunicacion-América Central- Aspectos sociales. 2. Medios de comunicación de masas-América Central-Investigaciones. 3. Radiodifusión-Aspectos sociales. 4. Políticas públicas-Aspectos sociales. I. Pérez, Oscar, coordinación general. II. Iglesias, Ricardo, coordinación regional. III. Título

BINA/jmh

Índice

Presentación.

Democratizar las comunicaciones para democratizar Centroamérica i
Óscar Pérez

Prólogo iii

Manuel Chaparro Escudero

I. **Centroamérica: radio de acción** 3

II. **Democracia, comunicación y leyes sobre radiodifusión
en El Salvador: de luces y sombras** 15
Ricardo Iglesias

III. **Guatemala, o de qué forma se legaliza la discriminación** 63
Amalia Jiménez Galán

IV. **El derecho a la comunicación en Honduras, un compromiso
inconcluso de la “democracia”** 95
Héctor L. Becerra • Rebeca Becerra

V. **Nicaragua ante el desafío del periodismo crítico** 129
Juan Carlos Duarte Sequeira, Geancarlo Rivera Zeledón
y Wendy Quintero Chávez

Anexos

Autores/as 167

Glosario 169

Coordinación general

Oscar Pérez

Presidente-Director de la Fundación de la Comunicación para el Desarrollo (Comunicándonos) y Representante para Centroamérica de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC).

Coordinación regional

Ricardo Iglesias

Abogado, consultor en derechos humanos.

Autores

Manuel Chaparro Escudero

Profesor de la Universidad de Málaga y Director de la Asociación de Emisoras Municipales y Ciudadanas de Andalucía de Radio y Televisión (EMA-RTV), España.

Ricardo Iglesias

Abogado, consultor en derechos humanos.

Amalia Jiménez Galán

Comunicadora social, defensora de los derechos de los pueblos indígenas y gestora de redes de medios de comunicación comunitaria.

Héctor Longino Becerra

Periodista, Director Ejecutivo del Comité por la Libre Expresión, C-Libre, y subcoordinador de la Asociación de Medios Comunitarios de Honduras, AMCH.

Rebeca Becerra

Licenciada en Letras con orientación en Literatura por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Escritora, investigadora y editora.

Juan Carlos Duarte Sequeira

Licenciado en Ciencias Jurídicas, abogado, notario y periodista. Director de Radio Camoapa, Nicaragua.

Wendy Mercedes Quintero Chávez

Especialista e investigadora en Comunicación y docente universitaria.

Geancarlo Rivera Zeledón

Abogado y notario público con Máster en gestión urbana y vulnerabilidad social.

Editor

Guillermo Antonio Ramos

Asistentes de la investigación

Adalid Moncada Mercado

Lectores/as expertos

Manuel Chaparro Escudero, España
Óscar Pérez, El Salvador
Juan Carlos Sánchez, El Salvador
Armando Briñis Zambrano, Cuba
Andrea Cristancho Cuesta, Colombia
Ricardo Sandoval, Guatemala
Ricardo Iglesias, El Salvador
Alfredo López, Honduras
Carmen Zamora, Nicaragua

Diseño

Tomás Romero

ISBN 978-99961-919-1-6

Con el apoyo de



Presentación

Democratizar las comunicaciones para democratizar Centroamérica

Sin duda alguna, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en oligopolios mediáticos comerciales en Centroamérica solamente ha sido posible gracias a que existen marcos jurídicos que la han facilitado y promovido sin vergüenza alguna. Dejar pasar y dejar hacer ha sido y sigue siendo la constante que predomina en los Estados de la región, de cara a la administración de un bien que es patrimonio de la humanidad, como lo es el espectro radioeléctrico.

Estos oligopolios mediáticos comerciales no solo son defensores del eslogan que dice “la mejor ley en radiodifusión es la que no existe”, sino que también utilizan su poder político y económico para chantajear y presionar para que los políticos y políticas siempre les tengan miedo y cedan ante sus chantajes y presiones mediáticas. También, estos oligopolios mediáticos comerciales, representados por asociaciones y cámaras de radio y televisión, conminan al aparato jurídico para que criminalice, allane y cierre radios comunitarias, como es el caso de Guatemala.

El libro que ahora tienen entre sus manos, resultado de meses de ardua coordinación e investigación en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, recoge con mucha preocupación la firme tendencia que existe en Centroamérica hacia una mayor concentración de la propiedad de los medios de comunicación en oligopolios mediáticos comerciales. Esta preocupación se vuelve más fuerte cuando los procesos de digitalización de las comunicaciones, ya emprendidos en estos países, apuntan a generar más concentración de medios en pocas empresas o familias, afectando directamente a la calidad de nuestra democracia.

Los resultados que recogemos en este libro no presentan un panorama alentador, sobre todo porque las autoridades encargadas de conducir este proceso de transformación o convergencia tecnológica buscan digitalizar la radio y la televisión con los mismos marcos jurídicos que nos han llevado a la concentración de la propiedad de frecuencias en pocas manos. Esto no es bueno para la democracia centroamericana.

Entonces, es urgente que nuestros gobiernos y legisladores/as enfoquen y le den un nuevo rumbo a la digitalización de las comunicaciones, que no es un asunto meramente técnico, sino profundamente político, que tiene ver con el futuro de las nuevas generaciones en Centroamérica. Todavía estamos a tiempo de modificar este camino, amañado por las asociaciones y cámaras de radio y televisión, pues la multiplicación de canales o las frecuencias resultantes del dividendo digital deben ayudar a modificar el actual mapa de medios en la región. La digitalización de las

comunicaciones es una oportunidad para nuestros pueblos, pero también se puede convertir en una terrible pesadilla para nuestra gente si dejamos que se continúe legislando a favor de los oligopolios mediáticos.

Los gobernantes y políticos de la región pueden y están a tiempo de trabajar por un mapa de medios más plural, donde podamos fortalecer y promover la libertad de expresión a los tres sectores que hacemos comunicación (público, comercial y comunitario), y gozar de la comunicación como un derecho humano; para ello, deben echar mano de lo que dicta la UNESCO, las relatorías especiales para la libertad de expresión de la OEA y la ONU; o retomar valiosos marcos jurídicos referentes en comunicaciones, como los de Argentina y Uruguay. Solamente es cuestión de voluntad política para iniciar con la democratización de las comunicaciones en la región.

Cabe señalar también, que a la par de estos marcos jurídicos que producen mayor concentración de la propiedad de medios en grupos oligopólicos, también existe un vacío enorme de políticas nacionales de comunicación en los cuatro países centroamericanos investigados, generando así, por ejemplo, la falta de una legislación sobre la pauta publicitaria oficial. La asignación de esta pauta publicitaria sirve para premiar o castigar desde el Ejecutivo, en el que los criterios políticos y no los técnicos, son los predominantes, afectando esto directamente a una mayor pluralidad de medios.

Con toda seguridad, el contenido de este libro nos llevará con facilidad a la conclusión de qué tan frágil se encuentra nuestra democracia, democracia que cada día está retada y desafiada por los oligopolios mediáticos comerciales. Este libro busca convertirse en un insumo académico importante para que las organizaciones de la sociedad civil centroamericana sigamos abrazando la bandera de lucha por la democratización de las comunicaciones.

La Fundación Comunicándonos, VOCES Diario digital y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), como también el noble esfuerzo que ha puesto un colectivo de hombres y mujeres militantes de la democratización de las comunicaciones para hacer realidad esta publicación, desea que este valioso aporte venga a generar más sinergia y coordinación en nuestra lucha por garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos, como lo es el derecho a la comunicación.

Agradecemos el decidido apoyo y acompañamiento que nos ha brindado siempre ICCO Cooperación en Centroamérica y la Embajada del Reino de los Países Bajos en la región, para poder concretar esta necesaria tarea regional. No tengo dudas que este acompañamiento es simplemente un reflejo de la abundante solidaridad del Pueblo de los Tulipanes hacia Centroamérica.

Aprovechemos, entonces, este valioso insumo académico para seguir reivindicando el derecho a la comunicación en Centroamérica, ya que ¡sin derecho a la comunicación, no hay democracia!

Óscar Pérez

Presidente-Director de la Fundación de la Comunicación para el Desarrollo, Comunicándonos,
y Representante de AMARC para Centroamérica.

Prólogo

“Se escucha un disparo denso que estremece a las lavanderas de León Viejo, rompe las vasijas de barro de Quilalí, los cristales salinos de Paz Centro, rebota en las huellas precolombinas de Acahualinca, cimbra los tambores de Subtiava y las marimbas de Monimbó, derrumba la aurora sobre el Chimborazo, orada las naranjas y los coyolitos del mercado de Masaya, se arrecuesta al sudor de los campesinos de Acoyapa, dispersa las semillas de jícara, descifra los jeroglíficos de Moyogalpa, y en Niquinohomo roza el vientre preñado de la abuela de quien será un tal Augusto Cesar Sandino, para luego regresar, plomo ardiente, a las aguas del Río San Juan a pasconear la cotona, el pulmón izquierdo y el corazón a Antonio Paladino, quien apenas tiene el instante para ver a un guardabarranco de alas abiertas suspendido en el aire, y aquel pañuelo blanco de jaguares dormidos que viene a decirle que el amor es más fuerte que esta muerte. Da dos pasos y cae al río.”

Así relata el comprometido periodista Carlos Herinque Consalvi, “Santiago”, bajo el seudónimo de Carlos Gayo, el asesinato de Antonio Paladino, el trovador del Río San Juan, en su relato “La muerte los miraba desde el mar”; y como la revuelta popular por este crimen cometido a instancias del Embajador Plenipotenciario para Centroamérica en 1854, Sion Borland, sirvió de excusa para el posterior bombardeo, ordenado por el Presidente Pierce, que acabó con la destrucción de la población de San Juan del Norte.

Desde la creación de EE.UU., el territorio de Centroamérica fue el patio trasero preferido de las intervenciones y ambiciones coloniales del vecino del norte. Una historia de dictaduras militares, corrupciones, guerras, crímenes y exterminación étnica, promovida por la defensa de los negocios monopolistas de las corporaciones estadounidenses instaladas en el territorio. El bombardeo de Guatemala y la destitución del Presidente democrático Jacobo Abenz, en 1952, marcaría una nueva senda del horror en la historia más reciente de la región.

En general, esta violencia conspirativa se trasladó, durante décadas, al resto del continente y salvo en el breve mandato del Presidente Carter, férreo defensor de los Derechos Humanos y curiosamente el único no reelecto, la historia latinoamericana sufrió el intervencionismo más cruel y despiadado con la excusa de expulsar a los “comunistas”, pero desde el verdadero propósito de defender los intereses espurios de los conglomerados fruteros, de la minería, de los transportes y las telecomunicaciones que gobernaban el territorio, siempre con la connivencia de las oligarquías locales.

Esta historia ha marcado en especial a cuatro países centroamericanos: Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador, cuyas sociedades siguen viviendo un clima de violencia estructural, social y política, que se ha hecho endémica y que tiene como principal responsable a la dependencia económica. La inequidad y la falta de expectativas motivan una emigración continua que desestructura las familias, destruye el imprescindible tejido social y el capital humano de estos países. El golpe de Estado sucedido en Honduras en 2009, no deja de recordar quién es el verdadero “árbitro” en este complejo escenario de vulnerabilidad democrática.

Las páginas de este informe, fruto de un excelente, objetivo y científico trabajo de este grupo de valiosas mujeres y hombres; comprometidos colegas, ponen en evidencia que las conquistas democráticas son inalcanzables sin la existencia de procesos participativos de construcción de ciudadanía y empoderamiento de la sociedad civil.

El denominador común observado en los cuatro países es el dominio de los medios de información por grupos vinculados al poder económico, y el discurso hegemónico en defensa de la “modernidad” desarrollista. El poder político ha sido incapaz de entender la necesidad de liberarse del condicionamiento de agendas informativas que persiguen el dominio de las herramientas de la comunicación-cultura, para mantener imaginarios caducos e influir en la opinión pública. El negocio de los medios reside en mantener el latifundismo mediático y marcar la agenda política, desinteresándose de su función de servicio público.

Ninguno de los países mencionados ha dado pasos significativos para acabar con una situación que, más allá de las dificultades económicas en que puedan vivir, condiciona los avances democráticos y cualquier sentido de progreso desde la perspectiva de contribuir a una justicia social favorecedora del bien común y la búsqueda de la armonía. Los modelos democratizadores surgidos en los países andinos y del Cono Sur, tampoco han tenido reflejo, inexplicablemente, ni siquiera en gobiernos de corte más progresista alineados con los países de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Un hecho que denota la pugna y la influencia permanente de los EE.UU. al imponer, salvo en Nicaragua, el Acuerdo de Libre Comercio (ALCA) con resultados desastrosos sobre la economía de los sectores más desfavorecidos y una débil clase media.

Las oligarquías y las élites locales siguen siendo las grandes beneficiadas por los resultados macroeconómicos que venden renta media y PIB sin atender a criterios verdaderos de redistribución de riquezas. Como dice Frei Betto, que haya diez personas y diez pollos, no significa que cada uno coma un pollo. Uno puede comer nueve y el resto repartirse uno.

Mientras, la desigualdad social sigue creciendo y la única expectativa de los desfavorecidos es salir del país, en busca del prometido “desarrollo”. Un desarrollo que no muestra la realidad de su fracaso, sino el lujo artificial a través de las imágenes recibidas en noticias y producciones de Hollywood con presencia masiva en los canales de cable, así como, de los excesos de una publicidad consumista permanente en todo tipo de soportes.

Los problemas económicos y la violencia, como cuestiones endémicas, no son sino la muestra del fracaso ético y cultural de una región en la que la creación de narrativas propias se ha eliminado por completo. El abandono de las obligaciones de los estados y las imposiciones político-económicas impide cualquier posibilidad de conquista ciudadana en el gobierno de su propio destino.

Todo el proceso histórico, que se analiza en el libro, viene marcado en su recorrido por la mercantilización de todos los ámbitos de la vida y la ambición de acumulación de poder y riqueza en unas pocas manos. Ello ha conducido al abandono y la invalidación de las culturas propias, la negación de la otredad al no querer reconocer la igualdad en la diferencia, la transmisión de valores en la educación y, finalmente y no menos importante, la libertad de expresión y el derecho de comunicación a través de las cuales se hace imprescindible la creación de una opinión pública participativa no excluyente, la generación de liderazgos sociales y la validación de propuestas comprometidas con soluciones reales de consenso.

Aún pudiendo reconocerse los avances producidos en el respeto a los Derechos Humanos (DD.HH.) y mejoras sociales, siempre insuficientes en algunos de los países analizados, no dejan de ser gotas de agua en el océano de los graves problemas que acucian a la mayoría de la población. El respeto a los Derechos Humanos y el derecho a “vivir la vida” más que a la vida, como diría José Luis Sampedro, entran en colisión en todo el mundo con dos máximas de nuestro tiempo que se han convertido en las doctrinas del fracaso: la globalización de los mercados y la renuncia a lo local, a lo próximo. ¿Cómo construir mundo desde el abandono de lo propio, de la propia casa? Solo se puede construir desde abajo.

La globalización es el gobierno de las corporaciones bancarias e industriales defendidas por los ejércitos de sus Estados. La globalización es, como en su día dijo Kissinger, la nueva política exterior de los EE.UU. En ningún caso, el “triumfo” comercial de las corporaciones ha venido sin el aval y la presión de las armas, como lo demuestran las conquistas y anexiones coloniales sobre las que hoy se sostiene todavía el “éxito” empresarial de las naciones “desarrolladas”. Pero el secreto de la globalización también se nutre del fracaso de la defensa de lo local, de lo propio y lo próximo, desde un sentir comunitario; abandonando cualquier patriotismo visceral de banderas que sólo alimenta la muerte de inocentes.

La globalización ha creado la ilusión propuesta por el desarrollo de compartir el progreso humano, sin embargo, carece de un plan para repartir los beneficios generados. Sólo podemos compartir productos y mercancías, un “derecho” restringido y condicionado a la capacidad de compra, al mero poder adquisitivo. El mundo del desarrollo, predicado desde EE.UU. por el Presidente Wilson y posteriormente, con más determinación propagandística, por los agentes de Truman, nunca tuvo en su agenda compartir valores y progreso. No ha sido más que una apuesta interesada en colocar productos y empresas en el exterior, utilizar materias primas y mano de obra barata, eliminando cualquier competencia y resistencia.

Este libro-informe, habla de medios, de comunicación y de las políticas que han contribuido a construir un mundo cada vez más desigual, cercano al colapso civilizatorio al poner en riesgo todos los ecosistemas que nos dan vida, el propio

Planeta. Su lectura debe partir de un principio: sin políticas públicas consensuadas no es posible el buen gobierno, sin políticas públicas orientadas a potenciar los canales de participación; es decir, el derecho de comunicación, es imposible la construcción democrática y la socialización del progreso. Este es otro de los grandes fracasos de nuestras democracias; la verticalidad desde la que se expresa el poder, su subordinación a los mercados y a los organismos internacionales que sustentan sus argumentarios, aparatos de poder al margen de los verdaderos intereses de la ciudadanía.

La defensa de políticas públicas de comunicación ha sido una constante en los acuerdos regionales de los años setenta (Cumbre de Bogotá, Acuerdos de Costa Rica...). Las apuestas de intelectuales como Luis Ramiro Beltrán y Antonio Pasquali, propiciaron consensos históricos en organismos internacionales, como la UNESCO, para elaborar el informe que tan acertadamente dirigió el Premio Nobel Sean MacBride; “un solo mundo, voces múltiples”, cuyos postulados siguen hoy siendo vigentes y deben ser tenidos en cuenta para la construcción democrática. Sin embargo, ninguna acción política tendrá razón de ser al intervenir en el eje transversal de la comunicación-cultura sin afrontar los imaginarios sobre los que está construido nuestro presente. Desmontar la estrategia del desarrollo como paradigma economicista es más que nunca una necesidad urgente.

El desarrollo y las teorías de la Comunicación para el Desarrollo han diseñado una estrategia perversa orientada, sin fundamentos racionales, a hacer creer que el crecimiento económico es la única vía para solucionar los problemas de la inequidad. El modelo desarrollista ha sido el causante del más grande empobrecimiento en todo el planeta. Tras más de seis décadas de aplicación de las recetas del desarrollo, la brecha entre enriquecidos y empobrecidos es hoy mayor que nunca en la historia.

El actual sistema de medios, controlado por el poder de los grupos económicos oligopolísticos, mantiene viva esta agenda y el sostenimiento de ideales redentores que nunca tendrán reflejo en la realidad. El desarrollo, como dice el colombiano Arturo Escobar, fue el inventor del Tercer Mundo; del subdesarrollo como estigma para quienes hasta entonces no participaban de la sociedad de consumo, única aspiración a tener en cuenta en esta agenda para alcanzar la felicidad. Bernays, el propagandista del consumo al servicio de las corporaciones, fue el principal artífice de la idea de la conquista de felicidad a través del consumo, sustituyendo a los verdaderos valores, tangibles e intangibles, encargados de proporcionarla y asociados a la vida compartida; la soberanía alimentaria, la familia, la dignidad y una vida sexual plena, como expresó Amartya Sen. Definitivamente, los dos factores que más inciden en la felicidad como parámetro de bienestar subjetivo, son las relaciones de pareja y familiares y la salud, ambos factores suponen más del 70 por ciento, seguidos del lugar donde se vive, el dinero y las amistades. No es esto lo que publicitan los medios de información, ni en sus formas de reflejar la realidad en las noticias, ni en sus mensajes publicitarios tendidos a reflejar constantemente la felicidad de quien es capaz de consumir.

El desarrollo no es humano, por más que se le quiera revestir de nobles ideales y calificativos; “no es más lo que antes creíamos”, como nos dijo el paraguayo

Juan Díaz Bordenave apostando a una redefinición del término, aunque ello para nosotros sea un imposible. La marca está creada, asentada en el imaginario colectivo y ha modificado el gen de nuestro universo cognitivo como un transgénico. Las alternativas sociales se construyen hoy desde esta crítica, como se ha expresado en las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador, y en predicamentos como el del presidente Mujica. Si la realidad de estos países no es más exitosa es por la dificultad de operar desde una nueva ingeniería genética social para recuperar la esencia de nuestro destino; una vida tranquila, sencilla (lejos del concepto de austeridad que predicán interesadamente los discursos neoliberales para no compartir), compartida y en paz.

El cambio en nuestro imaginario en la dirección indicada, sólo puede producirse desde el favorecimiento de los canales de comunicación que favorezcan el debate y los nuevos acuerdos en la construcción de una nueva ética y conciencia, e inevitablemente a través de un sistema educativo universal, público, gratuito y generador de pensamiento crítico. Cualquier política pública no consensuada que no garantice opciones reales de equilibrio entre el Primer, Segundo y Tercer Sector en la comunicación-información, fracasará en su intención de avanzar en democracia.

Las experiencias ciudadanas existentes en comunicación, pese a las dificultades legales y la negación de financiación pública, constituyen una contribución impagable en cualquier alianza de gobierno con la ciudadanía. No querer reconocerlo ahonda en un mayor divorcio con las reivindicaciones ciudadanas y en la profundización en políticas divergentes marcadas por la prepotencia y el servilismo a los intereses mercantiles.

Un sistema de medios de información, plural y diverso, comprometido con sus fines de servicio al bien común contribuye a una opinión pública capaz de tomar decisiones en libertad. Un sistema de medios que apoye medios de comunicación del Tercer Sector contribuye al empoderamiento, a la gestión ecosocial de los recursos y a la gobernanza, como capacidad de poner en el centro de nuestras decisiones la gestión de nuestra vida en sociedad. La comunicación-cultura es, y debe ser, para el empoderamiento y el progreso, no para el desarrollo.

Es difícil que los gobiernos se conmuevan antes estas páginas; ojalá, porque lo merecen y es lo esperado, pero la verdadera esperanza está en el reconocimiento que la ciudadanía haga de ellas y del convencimiento de que transformar la realidad es una tarea de todos que empieza hoy y en uno mismo. No renunciemos a la utopía, sino a la distopía en la que nos están haciendo vivir.

Manuel Chaparro

Profesor de la Universidad de Málaga y Director de la Asociación de Emisoras Municipales y Ciudadanas de Andalucía de Radio y Televisión (EMA-RTV), España.

I. Centroamérica: radio de acción

I. Centroamérica: radio de acción

Bajo los auspicios de la Fundación Comunicándonos, con el apoyo del Fondo Holandés de Derechos Humanos, administrado por ICCO Cooperación en Centroamérica, apoyado por la Embajada del Reino de los Países Bajos en la región, se ha realizado esta investigación diagnóstica sobre los marcos jurídicos y políticas públicas en materia de radiodifusión en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El objetivo general de la investigación era “promover e incidir en políticas públicas y marcos jurídicos que faciliten la participación ciudadana en la reivindicación del Derecho Humano a la comunicación, como condición fundamental para contribuir a la calidad de la democracia en la región, por medio de procesos que complementen el trabajo de los defensores/as de derechos humanos y periodistas comunitarios”.

Como objetivos específicos se asumió:

- Identificar en qué medida la normativa y las políticas sobre la administración estatal del espectro radioeléctrico promueven la diversidad y pluralidad en los medios de comunicación en Centroamérica
- Analizar cómo el marco político y jurídico, en materia de radiodifusión y comunicación, representan o no obstáculos contra la calidad de la democracia en Centroamérica.
- Proponer insumos para la aprobación e implementación de políticas públicas sobre comunicación.

La idea principal de los ensayos era analizar si la situación actual de las políticas públicas y los marcos jurídicos en los países objeto de estudio ayudan a promover la democratización de las comunicaciones y la reivindicación del derecho a la comunicación, fundamentalmente desde la perspectiva de las radios comunitarias de la región.

Los especialistas nacionales responsables de las investigaciones en los países objeto de estudio fueron:

Guatemala: Amalia Jiménez Galán.

El Salvador: Ricardo Iglesias.

Honduras: Héctor L. Becerra y Rebeca Becerra.

Nicaragua: Juan Carlos Duarte Sequeira, Geancarlo Rivera Zeledón y Wendy Quintero Chávez.

Debe destacarse la carencia de estudios sobre la radiodifusión y el poder estatal en la región centroamericana, al menos desde la perspectiva de la política y las leyes. En general, las investigaciones disponibles apuntan más bien a descubrir el proceso histórico de conformación del sistema de medios -que ha producido un sistema concentrado, monopólico, excluyente e hipermercantilizado- o a indagar la estructura de los grupos mediáticos y sus relaciones con élites políticas, económicas e incluso militares. Los pocos análisis sobre las leyes y las políticas públicas en materia de radiodifusión encontrados se han enfocado más bien a la descripción de contenidos antes que a explorar la aplicación práctica de las normas y sus impactos en la configuración real de un sistema de medios alejado de las exigencias de la democracia y el derecho a la comunicación.

A diferencia de los estudios previos, los ensayos realizados en los cuatro países de Centroamérica realizan un acercamiento a los efectos y problemas generados por las leyes en materia de radiodifusión y las políticas realmente adoptadas en este ámbito, más allá de declaraciones o publicaciones oficiales. Se trata de ir más allá del texto frío de la ley y de promesas establecidas en documentos de políticas públicas.

Ahora bien, uno de los problemas comunes a todos los documentos es la dificultad de tener acceso a información en manos del Estado o de datos sistematizados sobre, por ejemplo, jurisprudencia en materia de libertad de expresión o protección de los derechos laborales de los periodistas. Con todo, los estudios pretenden hacer una aproximación más política y menos descriptiva a las leyes, asumiendo la comunicación como un derecho humano consustancial a la construcción de una democracia de calidad.

Un enfoque común

Centroamérica comparte una historia en común, así como problemas e ideales. Partiendo de diferentes abordajes, los cuatro ensayos tienen una premisa común: el respeto y la garantía del derecho a la comunicación son requisitos esenciales para construir una democracia de calidad. Ello implica que ha de trascenderse de la tradicional concepción de la libertad de expresión del viejo siglo XVIII y ampliar el enfoque de las políticas públicas y las leyes a una visión actual de derechos humanos, que fomente la plena participación ciudadana en los procesos de comunicación de la mayor cantidad posible de individuos, grupos y sectores, en particular de las y los excluidos de siempre.

En efecto, las políticas y leyes en materia de comunicación y radiodifusión en la región han respondido invariablemente a la interesada visión sostenida por los grandes emporios mediáticos, según la cual la libertad de expresión está plenamente garantizada ahí donde no hay leyes o intervención del Estado. El dejar hacer (*laissez faire*) y el dejar pasar (*laissez passer*) -como premisa básica de la economía neoliberal- sería la mejor política estatal en materia de comunicación y radiodifusión aunque en la práctica se convierta en el predominio de la Ley de

la Selva, en la que quien tiene más, quiere más. Toda pretensión de intervención del Estado es vista como una amenaza o una violación directa a la libertad de expresión y, por ende, a la democracia.

Los ensayos coinciden en señalar, por el contrario, que la construcción de una democracia más participativa, más integradora y con mayor cercanía a las y los ciudadanos demanda decididas acciones desde el Estado sobre el sistema de medios. El Estado no puede ser un mero observador de los procesos de comunicación, pues ello solo ha favorecido a grupos empresariales y ha limitado, cuando no marginado por completo, a grupos sociales y comunidades sin poder económico de las posibilidades de hacer llegar sus ideas, opiniones e intereses al resto de la sociedad. Debe darse un giro a la concepción de que la radiodifusión y la explotación del espectro radioeléctrico son actividades mercantiles con algún sentido social, de manera que -sin negar las posibilidades de la existencia de ganancias en la comunicación por parte de la empresa privada- se abran las puertas a la coexistencia de actividades de radiodifusión sin fines de lucro, desde expresiones organizadas de la sociedad civil, comunidades y pueblos originarios, y desde el Estado.

Es necesario, pues, un cambio urgente de modelo para que el derecho a la comunicación se posicione como un motor consustancial a la profundización de la democracia, que tanto se necesita en los países de la región.

Hallazgos

Los ensayos realizados tenían libertad de hacer el abordaje de la temática propuesta de conformidad a los criterios de las y los investigadores y, por tal razón, hay distintos énfasis y matices; sin embargo, es posible señalar algunos hallazgos comunes.

Reconocimiento de la libertad de expresión

Las Constituciones de los países en estudio reconocen -de forma más o menos similar, con algunos matices- a la libertad de expresión. Las normas fundamentales de la región le han otorgado rango constitucional a la facultad de toda persona a expresar su pensamiento y opiniones, en general sin censura previa, y han establecido un andamiaje más o menos protector a los medios de comunicación social y del libre tránsito de ideas.

Debe destacarse que el reconocimiento de la libertad de expresión como derecho humano ha sido adoptado en las Cartas Magnas de la región con la visión nacida de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, es decir, como la posibilidad de manifestar las propias opiniones sin ser molestado por esa causa y de hablar, escribir y publicar libremente. En el debate actual en derechos humanos, se está construyendo la noción del derecho a la comunicación¹

¹ *“El derecho a la comunicación se entiende como la integración de varios derechos humanos - algunos ya reconocidos en los ordenamientos jurídicos y otros en proceso de reconocimiento - que permite a toda persona producir, acceder, expresar y difundir por todos los medios que le sea posible, ideas, pensamientos, conocimientos y opiniones que le son propias o las que adopta en su interacción social... El derecho a la comunicación está compuesto por dos dimensiones: el derecho de todas las personas a acceder a la información, pero también a producirla, y a que por ende exista un flujo equilibrado de información; y*

para reemplazar esta comprensión un tanto limitada de esta libertad -habida cuenta de los avances tecnológicos, de la vinculación de la comunicación con la democracia y de las exigencias de mayores niveles de participación ciudadana en la construcción de los imaginarios colectivos y del debate público. Esta tendencia aún no ha sido integrada en las máximas disposiciones jurídicas nacionales ni se vislumbra, desafortunadamente, que haya de serlo en los próximos años.

Pese a ello, es necesario recalcar que, con el reconocimiento de la libertad de expresión en las Constituciones nacionales, se abre un significativo ámbito de ejercicio de este derecho humano y, sobre todo, se le integra al más importante sistema de la protección interna de las libertades fundamentales, la justicia constitucional. Ahora bien, se han conocido pocas acciones de activación de este sistema de protección con un sentido social del derecho a la comunicación. La información disponible indica que la jurisprudencia constitucional ha sido más bien activada desde casos individuales que desde intereses colectivos y comunitarios. Como sea, en este ámbito existe un enorme potencial para “retar” al sistema concentrado y mercantilizado de medios de comunicación, creado y consolidado por las leyes del sector, máxime si se toma en cuenta los nuevos criterios sobre democracia, derechos fundamentales y el rol de los medios de comunicación emanados, inter alia, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las Relatorías sobre Libertad de Expresión de la ONU y de la OEA en el sentido de, por ejemplo, reconocer a las radios comunitarias en las leyes y reservarles una franja de frecuencias en el espectro radioeléctrico. Ya es tiempo de hacer justicia.

El reconocimiento constitucional se complementa con la ratificación o adhesión a los principales tratados internacionales de derechos humanos. Los cuatro países han reconocido a las más importantes convenciones sobre derechos y libertades fundamentales y, de acuerdo a su propia normativa constitucional, las han incorporado al derecho interno, es decir, se les otorga valor jurídico pleno al interior de los países. Con ello, disposiciones sobre libertad de expresión como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están vigentes en los países y, teóricamente, son susceptibles de ser exigidos ante los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

El reconocimiento de estos tratados internacionales también abre las puertas a la protección internacional de la libertad de expresión. En efecto, tanto en el sistema interamericano (OEA) como en el sistema universal (ONU), existen mecanismos y procedimientos para evaluar el comportamiento de los Estados frente a la libertad de expresión, como un sistema complementario al sistema nacional, que incluso puede desembocar en sentencias internacionales obligatorias para los estados -ante

de otro lado, el derecho de todas las personas a acceder al conocimiento, pero también a participar en su producción, y a que por ende exista una comunicación pública del conocimiento... Esta perspectiva da un tratamiento diferenciado a la información y al conocimiento, pero además indica que el derecho a la comunicación incluye tanto el acceso - a la información y al conocimiento - como a la producción de los mismos. Notamos en esta precisión que se confiere a la persona, un sentido activo y de protagonismo en el hecho comunicativo (participar en la producción) separándolo de una función depositaria o pasiva que ha sido un elemento muy característico en las definiciones tradicionales sobre comunicación”. Sánchez, Juan Carlos: Derecho a la comunicación en el marco normativo salvadoreño, en Comunicación, Información y Poder en El Salvador. Claves para la Democratización. Fundación Comunicándonos. San Salvador,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos- o en la evaluación internacional de las políticas y leyes promulgadas en materia del derecho a la comunicación, v.g. sistema de informes ante los Comités de Supervisión de Tratados, Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos o informes de las Relatorías sobre la Libertad de Expresión.

La comunicación en las leyes secundarias ¿derecho humano o mercancía?

El reconocimiento más o menos aceptable de la libertad de expresión para toda la ciudadanía en las constituciones -en teoría sin discriminación-, es negado de forma evidente por las leyes secundarias, con total incongruencia. A la base de las normas jurídicas de segundo nivel está la concepción de que la explotación del espectro radioeléctrico es una actividad mercantil, competencia exclusiva de sociedades y empresas, y no un derecho humano.

Las regulaciones de las leyes relativas a las telecomunicaciones, en general y a la radiodifusión en particular, tienen un fuerte -si no exclusivo- contenido económico y de comprensión de la comunicación como una mercancía sujeta al mercado, sin cortapisas. El privilegio de criterios como la subasta económica para el otorgamiento de concesiones de explotación del espectro radioeléctrico al mejor postor o de la viabilidad económica del proyecto radiofónico, así como la posibilidad de que las concesiones de explotación puedan ser traspasadas o vendidas libremente -si acaso con una autorización de la autoridad supervisora, sin mayores exigencias- o incluso heredadas, nos muestran de manera cruda que las y los legisladores en la región nunca pensaron en considerar a la comunicación como un derecho humano al alcance de todas y todos.

Para las leyes de telecomunicaciones, la radiodifusión es simplemente un negocio y como tal debe ser tratado. Nada de establecer criterios sociales o de consideraciones románticas de las necesidades de comunicación de grupos, sectores sociales y pueblos originarios. Poco o nada de evaluar el impacto social o de desarrollo humano del proyecto radiofónico a ejecutar con la explotación del espectro radioeléctrico. Y, por supuesto, la existencia de una resistencia natural del Estado y de las gremiales empresariales radiofónicas a adoptar políticas de democratización de las telecomunicaciones a fin de sumar más actores y distintas voces al conglomerado radiofónico.

Por esta razón es que se ha generado y potenciado una situación de concentración de medios en un reducido número de empresas. Quien tiene más capacidad económica tiene mejores condiciones para obtener concesiones del espectro. Y esto a pesar de la existencia de normas constitucionales que prohíben los monopolios y oligopolios en la actividad económica y de leyes antimonopólicas, las cuales no han tenido efectividad -ni las autoridades el interés- para combatir la alta concentración de medios en la región.

Radiodifusión comunitaria: La invisible

En las leyes sobre telecomunicaciones, algunas de las cuales fueron promulgadas en el marco de procesos de privatización de bienes estatales, dicho sea de paso, no se concibe la radiodifusión sin fines de lucro o la radiodifusión comunitaria. Salvo el caso de Honduras, donde se ha emitido un reglamento de radios comunitarias, las leyes centroamericanas no reconocen, o regulado expresamente, este tipo de actividad radiofónica.

Es por esta razón que las radios comunitarias se han visto obligadas a funcionar en un sistema jurídico marcadamente adverso, diseñado en la lógica mercantilista de la radiodifusión comercial, y en el cual es obvio que funcionarán en desventaja. Su propuesta social no es suficiente para obtener concesiones de frecuencias si el proceso es decidido por subastas públicas o criterios económicos, como tampoco para obtener un trato diferenciado en el pago de tasas por el uso del espectro radioeléctrico.

Por lo demás, las autoridades y las gremiales empresariales las han calificado despectivamente de ilegales o piratas, llegando al extremo de obligar al Estado a perseguirlas y sancionarlas con multas, cierres o decomisos de equipos, como en la década de los noventa en El Salvador y actualmente en Guatemala.

La situación laboral de los periodistas: ¿Libertad de prensa... o de empresa?

En las Constituciones y las leyes secundarias se ha contemplado un régimen de protección laboral aplicable a las y los trabajadores públicos y privados. Estas normas jurídicas, por supuesto, son extensivas a las personas que ejercen el periodismo.

En la práctica, la situación laboral de los y las periodistas dista mucho de ser digna, como lo prevén en las leyes. Bajos salarios, inestabilidad laboral, autocensura de los medios, listas negras de periodistas en los medios, carencia de seguridad social o la prohibición fáctica de sindicalización son algunos problemas que parecen ser comunes en la región. Por supuesto, la persecución y asesinatos de periodistas en Honduras es una situación extrema e inaceptable.

En este ámbito, es evidente la falta de estudios sobre la reivindicación de derechos laborales ante instancias administrativas o judiciales, por lo cual es muy difícil afirmar que los sistemas de protección internos han funcionado adecuadamente en beneficio de los periodistas. Tampoco puede reseñarse una jurisprudencia laboral o constitucional favorable a sus intereses que se corresponda con la alta labor social que desarrollan.

La digitalización, ¿amenaza u oportunidad?

En toda la región han comenzado a darse pasos para proceder a la digitalización de las telecomunicaciones, de manera especial respecto de las señales televisivas. Se tiene previsto que al final de esta década, o a más tardar a inicio de la próxima,

se haya completado el salto digital en la televisión. La digitalización de la radio tardará algunos años más.

El problema común a los países estudiados es que el proceso de la digitalización ha sido considerado como un asunto de carácter meramente técnico, al menos ante la opinión pública. Esta visión es peligrosa.

La digitalización de las telecomunicaciones es un asunto profundamente político. Las decisiones a tomar en este campo pueden potenciar el derecho a la comunicación, en la medida en que el dividendo digital, los nuevos canales disponibles, sea utilizado para sumar nuevas voces y nuevos medios de comunicación. Para ello, empero, es necesario que el acceso a estos nuevos canales se haga con criterios democráticos y no, de nuevo, económicos. Si no se toman estas decisiones y se mantienen las actuales regulaciones jurídicas, serán los mismos grupos concentradores de siempre quienes serán los máximos beneficiarios de la transformación.

La digitalización es una encrucijada para generar más concentración de medios o más democratización de la comunicación. Los estudios acá reseñados muestran que el panorama no es alentador, porque las autoridades encargadas de llevar adelante el cambio no parecen ver el asunto como un tema de derechos humanos y de una oportunidad para avanzar en democracia. Tampoco se conoce de leyes o propuestas de leyes que regulen el enfoque y el rumbo de la digitalización.

La publicidad oficial

No existen normas secundarias sobre publicidad oficial. El gasto publicitario del Estado es decidido normalmente en las altas esferas del poder ejecutivo, para premiar o castigar, atendiendo más a las simpatías o antipatías políticas que a criterios técnicos de audiencia o cobertura o a la promoción de la existencia de más medios y más pluralidad de medios.

Ante la carencia de datos, la necesidad de auditoría y transparencia

La sistematización de datos sobre la aplicación de disposiciones jurídicas en el ámbito administrativo o de jurisprudencia sobre derecho a la comunicación es una de las principales dificultades para realizar estudios como los presentados.

En efecto, datos sobre los procesos administrativos de concesión y explotación de frecuencias -peticiones, rechazos, resultados de procesos de subasta, etc.- no son puestos al alcance del público en forma ordenada, a pesar de la existencia de leyes de acceso a la información. En algunos países es muy difícil conseguir hasta el nombre de los actuales concesionarios de frecuencias o el capital accionario de las empresas titulares. Más difícil es aún tener acceso a los expedientes en los cuales se ha documentado el proceso de asignación, en particular cuando hay sospechas de asignaciones irregulares por compadrazgos políticos o económicos.

Asimismo, no existen datos sistematizados sobre el tratamiento del derecho a la comunicación en los tribunales nacionales. Normalmente, la información

relativa a la libertad de expresión -p.e. reclamos laborales de periodistas, delitos de opinión, amparos constitucionales sobre libertad de expresión- se diluye entre datos y cifras generales o en recopilaciones de jurisprudencia.

Por tales razones, debe valorarse la creación de un observatorio centroamericano sobre el derecho a la comunicación, el cual, a partir de la sistematización de indicadores y obtención de datos, tome el pulso a las realidades nacionales y proponga rutas críticas de acción.

¿Voluntad de transformación? Más preguntas que respuestas

Aunque desde la sociedad civil se han presentado múltiples iniciativas de reforma legal para reconocer y dar tratamiento diferenciado a los tres sectores de la radiodifusión -público, comercial y comunitario-, lo cierto es que no se vislumbra a corto o mediano plazo una transformación significativa del actual sistema concentrado de medios o de las leyes y políticas públicas relativas a la administración del sector.

Las gremiales mediáticas y sus grupos económicos afines se resisten a cualquier modificación del estado de cosas y, ciertamente, algunos políticos apoyan abiertamente esta situación, en tanto que otros no tienen la suficiente voluntad o el poder para enfrentarse a la férrea oposición de los grandes medios de comunicación.

Es preciso hacer notar que, hoy por hoy, en las agendas de los órganos legislativos o ejecutivos no es prioridad el reconocimiento de los medios comunitarios y públicos ni la revisión integral de las leyes y políticas sobre telecomunicaciones estudiadas en los ensayos... a no ser que sigamos cuestionando y construyendo una nueva realidad.

Recomendaciones

Todos los estudios coinciden en la necesidad de transformar el sistema de medios de comunicación en sus respectivos países, lo cual requiere de modificaciones sustanciales a las políticas y leyes aplicables al sector. En efecto, el marco normativo es inadecuado para el ejercicio colectivo del derecho a la comunicación por parte de la gente, comunidades, pueblos indígenas y otros sectores vulnerables de la población. Además, las políticas públicas sobre comunicación no se han planteado, por el momento, más que la continuidad del statu quo o, si acaso, algunos cambios cosméticos que no pretenden tocar el fondo de la situación.

Si quiere profundizarse la democracia en nuestros países, es fundamental que el cambio en las leyes y en las políticas públicas adopte un enfoque de derechos humanos, es decir, debe dejarse de ver a la comunicación como un negocio o una actividad económica y reconocer que todas las personas, sectores y grupos sociales tienen derecho al pleno goce de la comunicación. Esta visión también debe destacar, como correlato al derecho, que deben existir obligaciones de respeto y garantía como responsabilidad del Estado, que deben traducirse en acciones concretas, realidades.

Debe iniciarse reconociendo en el sistema jurídico a los tres sectores de la comunicación -público, comercial y comunitario- y estableciendo un porcentaje

equitativo de reserva del espectro radioeléctrico para cada uno. Asimismo, el proceso de digitalización de la radiodifusión debe ser aprovechado como una oportunidad para darle más amplitud y pluralidad al sistema de medios de comunicación.

Debido a que no existe una voluntad política clara y férrea para avanzar en esta ruta, es claro que la sociedad civil debe convertirse en la gran protagonista. Ello exige la ampliación y movilización de las amplias bases sociales de apoyo al movimiento por la democratización de las comunicaciones, a través de sensibilización, concienciación y formación para el ejercicio del legítimo derecho a la comunicación. La creación de alianzas estratégicas con sectores políticos, económicos, sindicales y sociales deben ser utilizadas para posicionar en la ciudadanía los temas de libertad de expresión y derecho a la comunicación.

El andamiaje jurídico que sirve de sustento a un sistema de medios excluyente debe ser enfrentado por estrategias jurídico políticas, ante el órgano judicial nacional como ante los sistemas internacionales de protección, y en el ámbito de la discusión legislativa.

Muchos otros temas deben ser analizados y abordados en esta lucha. Para el caso, la protección al trabajo de los periodistas, que incluye dignidad en su situación laboral y seguridad personal, debe recibir una atención especial desde las políticas públicas, desde las leyes y desde los operadores de una verdadera justicia.

Por supuesto, en las ciencias sociales -como en las ciencias en general- ningún estudio puede considerarse definitivo. Por ello, en tanto no se logre la democratización del sistema de medios en los países de la región y el pleno respeto del derecho a la comunicación, serán necesarios nuevos y crecientes esfuerzos teóricos a fin de desentrañar los problemas, evidenciar la realidad y proponer las soluciones en el logro de estos objetivos, con miras a colaborar en las indispensables acciones políticas que, desde la sociedad civil organizada y el Estado, deban ejecutarse para las necesarias transformaciones en las leyes y en las políticas sobre radiodifusión.

Las ideas tienen su momento. Democratizar las comunicaciones para democratizar el país... ¡este es el momento!

San Salvador, octubre de 2014.

II. Democracia, comunicación y leyes sobre radiodifusión en El Salvador: de luces y sombras

II. Democracia, comunicación y leyes sobre radiodifusión en El Salvador: de luces y sombras

Ricardo Iglesias

Introducción

“Nunca, como hoy, hubo tanto que decir a tanta gente”.

Todas las personas nos comunicamos. A diario, hombres, mujeres y niños, grupos sociales e instituciones públicas y privadas, en la actividad cotidiana y en todas partes del mundo, participamos en procesos de comunicación para compartir, recíprocamente, ideas e intereses con los demás. Así, la comunicación está en nuestro más profundo ADN. No solo nos sirvió para evolucionar y convertirnos en la especie más exitosa del planeta -y por exitosa la más destructiva, dicho sea de paso—, sino que es parte central del modo de vida contemporáneo. No podemos, ni de lejos, imaginar la sociedad moderna sin la comunicación.

La radio, la televisión y las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) han servido para transformar radicalmente la faz del planeta y las relaciones sociales en los últimos cien años. Nos hemos convertido en la sociedad de la información. En la historia del ser humano, nunca habíamos tenido al alcance tanta información, imágenes y opiniones provenientes de las más diversas fuentes y de todas las latitudes del planeta, en tiempo récord, ni habíamos estado tan conectados con otras personas en una impresionante red global. Algunos datos son abrumadores: “Facebook, por ejemplo, ya tiene más de 1.300 millones de usuarios activos en el mundo; Youtube, unos 1.000 millones; Twitter, 750 millones; WhatsApp, 450 millones” (Ramonet, 2014)... Y siguen sumando.

Uno esperaría que las nuevas posibilidades de comunicación creadas en el último siglo trajeran solo consecuencias positivas para la humanidad. Por supuesto las ha habido pues, por ejemplo, la libertad de expresión se ha afianzado en las Constituciones y leyes alrededor del orbe como un derecho humano fundamental y la comunicación ha posibilitado importantes avances en la ciencia y el desarrollo humano. Hoy hay más voces que antes. Pero también ha habido efectos negativos, como la imposición del pensamiento de los centros de poder, la concentración

oligopólica de los medios de comunicación en pequeñas élites, las amplias posibilidades de manipulación de la opinión pública o la creación de un volumen de datos tan inmenso que dificulta al máximo la educación y el debate ciudadano medianamente informado. Como nos advierte Pascual Serrano, “hasta ahora el mundo se dividía entre los que tenían acceso a la información y los que no. Hoy la diferencia está entre quienes saben desenvolverse en la vorágine, seleccionar las fuentes adecuadas, organizarse en las búsquedas y jerarquizar los resultados; y los que viven perdidos en un torbellino sin diferenciar lo que se ha quedado viejo de lo actual, lo valioso de lo inservible, lo riguroso de lo falso (...) El reto entonces debe ser aprender a seleccionar, jerarquizar y elegir la información. Y los medios que no nos ayudaban a informarnos antes, tampoco esperemos que lo hagan ahora” (Serrano, 2014 A).

Una pregunta central es si esos procesos de comunicación consustanciales a la contemporaneidad pueden y deben ser objeto de abordaje desde el derecho y desde las políticas públicas. Muchos sostienen -particularmente los integrantes de las élites a las que nos referimos arriba— que en este ámbito debe prevalecer la más absoluta libertad y, por ende, en materia de libre expresión la mejor ley y la mejor política es la que no existe. En esta visión, el Estado debe únicamente tener una intervención marginal, mínima, limitada, si acaso, a otorgar concesiones para la explotación del espectro radioeléctrico en materia de telefonía, radio y televisión y cobrar las tasas respectivas; a garantizar la no interferencia entre emisoras radiales y televisivas; a perseguir a radiodifusoras “piratas” o “ilegales” -aquellas que operan sin autorización estatal—; o a permitir el funcionamiento del mercado de los medios y de la publicidad.

Esta posición considera a la comunicación como una actividad empresarial y no reconoce, con toda intención, que la libertad de expresión es un derecho humano esencial reconocido desde hace más de doscientos años, cuya materialización depende en buena medida del funcionamiento democrático de los medios de comunicación. Su naturaleza de libertad fundamental exige acciones concretas desde el aparato estatal para promover su respeto y garantía en beneficio de todos. En este ámbito, el Estado no puede ser indiferente y asumir una actitud pasiva; por el contrario, si se quiere combatir la concentración de la palabra en pocas manos y la exclusión de las mayorías en la emisión de opiniones, es necesaria la intervención estatal, a través de políticas y leyes, con el fin de lograr que la libertad de expresión -o como ampliaremos adelante, el derecho a la comunicación— sea una realidad para todas las personas en una sociedad democrática.

Esto es esencial en El Salvador de hoy. De acuerdo a investigaciones recientes, las políticas y las leyes relativas a los medios de comunicación en general y a la radiodifusión en particular no han sido las más “bondadosas” para la libertad de expresión. De hecho, son consideradas verdaderos obstáculos y muros casi infranqueables para promover la llamada democratización de las comunicaciones, consecuencia natural de la diversidad y pluralidad de los medios de comunicación (Cristancho e Iglesias, 2013; Sánchez, 2013; ALER y AMARC, 2005).

La democratización de las comunicaciones exige que las políticas y las leyes cumplan ciertos requisitos y sean diseñadas y ejecutadas en una determinada manera. En este estudio, se presentará la relación entre la democracia y el derecho a la comunicación y, a partir de ahí, se intentará enumerar algunas exigencias para las leyes y las políticas públicas emanadas de esta vinculación. A continuación, se analizará si las políticas y leyes salvadoreñas sobre radiodifusión se adecuan a tales requerimientos, para finalizar con algunas conclusiones y recomendaciones.

La intención última de este trabajo es contribuir a la promoción de un debate social sobre políticas públicas y marcos jurídicos que faciliten la participación ciudadana en la reivindicación del derecho humano a la comunicación, como condición fundamental para construir una democracia de calidad.

Democracia y derecho a la comunicación

Mucha gente piensa -o, más bien, se le ha condicionado a pensar— que la democracia se limita a los procedimientos para elegir representantes de los ciudadanos en el Órgano Ejecutivo, en la Asamblea Legislativa y en las municipalidades. Si hay elecciones periódicas, más o menos libres, es suficiente, hay democracia. La ciudadanía construye democracia cuando va a votar el día de las elecciones y nada más, hasta la próxima elección.

Esta visión, sumamente restringida, ha tenido como efecto en países como El Salvador que las personas no participen, no reclamen sus derechos o no exijan cuentas a sus gobernantes o lo hagan de manera muy limitada y por canales poco exitosos, gracias a lo cual se ha construido una especie de “democracia de baja intensidad”. Bajo esta óptica, no se vincula la democracia con los derechos humanos y las libertades fundamentales, el control del poder estatal, la separación de poderes o la activa intervención ciudadana en los asuntos públicos; mucho menos con el ejercicio pleno de la libertad de expresión, el combate a los oligopolios en los medios de comunicación o la posibilidad de grupos u organizaciones con poco poder económico de tener acceso a la propiedad de medios de expresión del pensamiento.

Aunque los procesos electorales son claves, una democracia es mucho más que elecciones y formalismos. El funcionamiento real de la democracia requiere una serie de factores de diversa naturaleza que se vienen discutiendo desde la democracia de los antiguos griegos y la democracia de los tiempos modernos. Por ello, hay muchísimas definiciones de democracia a lo largo de la historia y en el debate político actual (Collier y Levitsky, 1997). No interesa a nuestros fines más que enumerar algunos elementos esenciales a la democracia, para luego destacar, en breve, su relación con la libertad de expresión.

En nuestra región, la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Organización de los Estados Americanos (2001) considera como elementos centrales de un Estado Democrático el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen

plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos¹.

En El Salvador, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que son elementos fundamentales de la democracia bajo nuestro sistema constitucional el gobierno limitado por normas; la presencia de controles interorgánicos recíprocos; la efectividad de un sistema de derechos fundamentales; el control judicial de la legalidad y el control de constitucionalidad de las leyes (Sala de lo Constitucional, 1992).

Los planteamientos de la Carta Democrática Interamericana y de la Sala de lo Constitucional resumen en pocas palabras los factores que tradicionalmente han sido considerados constitutivos de un Estado Democrático. Como vemos, estos elementos se manifiestan y desarrollan en el ámbito del poder político formal y en la configuración del Estado plasmada en normas constitucionales.

Estas enunciaciones tradicionales hablan poco de la que debería ser la esencia de la democracia: La participación de la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos. La Carta Democrática reafirma que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional². Para Alarcón (2004), citado por Serrano (2014 B), se trata del “enfrentamiento entre dos formas de entender la democracia: la manera de Charles de Montesquieu y la manera de Jean Jacques Rousseau. La primera rinde culto a las formas, a la separación de poderes, a la garantía de los derechos civiles, al sufragio ritualista y formalista y a la representación como la forma de controlar a la muchedumbre; la segunda, a la participación, a la soberanía popular, a la ley como expresión de la voluntad general y el ejercicio de los derechos ciudadanos como el mejor modo de garantizar la felicidad de los hombres”.

Es por ello que existe una tendencia en la ciencia política que pretende rescatar y destacar el papel de los ciudadanos en la democracia, en lo que se ha llamado la “calidad de la democracia”. Además de los elementos tradicionales arriba señalados, una democracia de calidad requeriría y potenciaría una nueva ciudadanía, participativa, bien informada y exigente hacia sus gobernantes, es decir, ciudadanos con verdadero poder frente al Estado. Siguiendo a O'Donnell (2001) podemos afirmar que la construcción de esa nueva ciudadanía implica una determinada relación con el Estado y entre los propios ciudadanos, en el marco de un estado de derecho y una red completa de rendición de cuentas.

Para Levine y Molina (2007, p. 23) la calidad de la democracia “viene dada por la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular”. Para fomentar esa participación ciudadana, el acceso equitativo

¹ Artículo 3.

² Artículo 2

a la educación y la información son esenciales: “Mientras más igualitaria y más abundante sea la distribución de recursos cognitivos tales como la educación e información, más probable será que las decisiones políticas de los ciudadanos están acordes con sus intereses, también será más probable que los ciudadanos estén en capacidad de tomar esas decisiones conociendo sus consecuencias potenciales, de modo que estos recursos son determinantes para que los ciudadanos puedan tomar una decisión política informada, y por lo tanto, también para la calidad de la democracia”.

Resulta claro que la construcción de esa ciudadanía participante, influyente, informada y exigente de responsabilidad tiene como condición la más amplia, libre y plural circulación de ideas y opiniones. No se construye ciudadanía sobre la base de un pensamiento único y una educación acrítica, sino sobre el contraste de visiones de mundo, datos e información de diferentes personas, grupos o instituciones. Por ello, en materia de participación ciudadana, Levine y Molina (2007) manifiestan que prefieren que se preste atención a las condiciones para la libertad de expresión y organización, y a los mecanismos de participación popular para exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes antes que ensayos de democracia directa. En perspectiva electoral, estos autores nos dicen que “mientras mayor sea el acceso de la población políticamente activa a mecanismos mediante los cuales puede hacer conocer su opinión e informarse, mayor será la capacidad del electorado de tomar una elección informada y mayor será la posibilidad de una elección en igualdad de condiciones, y por lo tanto mayor la calidad de la democracia” (ib).

La libertad de expresión es, pues, consustancial a la democracia y, especialmente, para la construcción de una democracia de calidad. Esta vinculación ha sido reiteradamente reconocida desde las más diversas fuentes, desde la academia hasta organismos internacionales de derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. En opinión del más alto tribunal de derechos humanos de las Américas:

“La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada” (1985). Esta concepción es compartida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³.

³ Cfr. *Piemont vs Francia* (sentencia del 27 de abril de 1995), *Perna vs Italia* (sentencia del 6 de mayo de 2003), *Castells vs. España* (sentencia del 23 de abril de 1992), *Thorgeir Thorgeirson vs Islandia* (sentencia del 25 de junio de 1992), *Bladet Tromsø y Stensaas vs Noruega* (sentencia del 20 de mayo de 1999) 497, *Fressoz y Roire vs. Francia* (sentencia del 21 de enero de 1999), *Janowski vs Polonia* (sentencia del 21 de enero de 1999), entre otros.

La Sala de lo Constitucional, en una sentencia de inconstitucionalidad contra artículos del Código Penal relativos a delitos de opinión (2010), tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la esencialidad de la libertad de expresión para la democracia:

“Es indudable la función esencial que desempeñan las libertades de expresión e información en una sociedad democrática, pues la crítica al poder -entendida como cuestionamiento de las políticas públicas (económica, ambiental, educativa, de seguridad, exterior, etc.) y medidas estatales concretas (actos de la Administración Pública o decisiones judiciales)-, con el consiguiente planteamiento de alternativas, facilita que, en un proceso de ensayo y error, se busquen y encuentren las más adecuadas políticas y medidas que satisfagan las necesidades de los individuos o de la colectividad... En tal sentido, las libertades de expresión e información son, desde la perspectiva subjetiva, manifestaciones de la dignidad, libertad e igualdad de la persona humana, es decir, derechos fundamentales que integran, junto con otros derechos, el núcleo básico del estatus jurídico de la persona humana; mientras que, en su dimensión objetiva, son elementos estructurales de la democracia, del orden jurídico establecido en la Constitución”.

La relación democracia - libertad de expresión señalada tiene impactos profundos respecto del funcionamiento de los medios de comunicación. Mencionamos de momento unos ejemplos: a) El sistema de medios debe fomentar la libre circulación de ideas, el pluralismo y la tolerancia, es decir, más voces y más diversas voces; b) un estado democrático requiere que se combata el monopolio y el oligopolio en los medios de comunicación para evitar, *inter alia*, que se moldee la opinión pública desde la perspectiva exclusiva de pequeños grupos de poder; c) en materia explotación del espectro radio eléctrico para radiodifusión, la democracia exige que se utilicen criterios de interés social y no solo económico para la asignación de concesiones; d) la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley (CIDH, 2000); y e) entre más amplia y plural sea la información que reciba y la comunicación que ejercite la ciudadanía, habrá mayores condiciones políticas para que intervenga proactivamente en la solución de los problemas que aquejan a la sociedad y transformar estructuralmente la realidad.

En opinión de la Corte Interamericana:

“Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera fuera la forma que pretenda adoptar” (1985).

Por su parte, la Sala de lo Constitucional afirma:

“Las libertades de expresión e información implican evitar la concentración de medios de comunicación, entendiendo que aquella se presenta cuando una persona o grupo empresarial, a través de cualquier medio, ejerce una influencia decisiva, directa o indirecta, sobre otra u otras empresas, capaz de menoscabar o eliminar la independencia de estas fuentes de información, e incluso, de impedir la entrada en el mercado de nuevos operadores. Por ello, es necesaria la regulación legal del Estado, debidamente justificada para lograr la preservación del pluralismo en la titularidad de medios, combatiendo los monopolios y las intromisiones de grupos de poder en la independencia de los medios de comunicación; todo lo anterior en el contexto de una sociedad democrática” (Sentencia de inconstitucionalidad 91-2007).

La Sala de lo Constitucional es clara. Una sociedad democrática exige la intervención del Estado sobre el funcionamiento de los medios de comunicación, a través de leyes, con el fin de garantizar, *inter alia*, el pluralismo y el combate a los monopolios. De esta forma, una vital premisa es que el Estado debe utilizar sus instrumentos de influencia sobre la sociedad —léase políticas públicas y leyes— para establecer un sistema de medios de comunicación que responda a las exigencias de una sociedad democrática.

Para finalizar esta sección introductoria es necesario destacar que, en la reflexión actual sobre la libertad de expresión, se ha adoptado la noción del derecho a la comunicación como una forma de ampliar y darle mayor contenido a la tradicional definición de esta libertad democrática.

La libertad de expresión implica, en los términos del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección de la persona que la ejerce. En similares términos se le reconoce en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCyP).

Frente a esa concepción tradicional, la academia y organismos de derechos humanos han intentado hacer un enfoque más amplio e integral. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000) proclama que “toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” y que “todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica,

nacimiento o cualquier otra condición social”⁴. La Declaración reconoce asimismo que “toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma”⁵.

En opinión de Sánchez (2013, p. 74), “el derecho a la comunicación se entiende como la integración de varios derechos humanos -algunos ya reconocidos en los ordenamientos jurídicos y otros en proceso de reconocimiento- que permite a toda persona producir, acceder, expresar y difundir por todos los medios que le sea posible, ideas, pensamientos, conocimientos y opiniones que le son propias o las que adopta en su interacción social”.

Sánchez (2013), citando a Barbero (2005) señala que “el derecho a la comunicación está compuesto por dos dimensiones: el derecho de todas las personas a acceder a la información, pero también a producirla, y a que por ende exista un flujo equilibrado de información; y de otro lado, el derecho de todas las personas a acceder al conocimiento, pero también a participar en su producción, y a que por ende exista una comunicación pública del conocimiento”. Así, para Sánchez (2013), esta perspectiva “da un tratamiento diferenciado a la información y al conocimiento, pero además indica que el derecho a la comunicación incluye tanto el acceso - a la información y al conocimiento - como a la producción de los mismos. Notamos en esta precisión que se confiere a la persona, un sentido activo y de protagonismo en el hecho comunicativo (participar en la producción) separándolo de una función depositaria o pasiva que ha sido un elemento muy característico en las definiciones tradicionales sobre comunicación”.

Políticas y leyes: exigencias desde el derecho a la comunicación

Reiteramos, pues, que las políticas públicas y normas relativas al funcionamiento de los medios de comunicación deben tener una orientación y un contenido concretos, con sentido finalista, destinados en principio a:

- a. Promover la más amplia circulación de ideas e información, la tolerancia, apertura y no discriminación;
- b. Promover el pluralismo en los medios de comunicación;
- c. Evitar límites al funcionamiento de los medios de comunicación, más allá que los establecidos por ley y que respondan a las exigencias de una sociedad democrática;
- d. Permitir el mayor acceso de la ciudadanía, particularmente de los sectores organizados, a los medios de comunicación y que la sociedad tenga acceso al pensamiento ajeno;

⁴ Principio 2

⁵ Principio 6

- e. Combatir la concentración de medios y evitar las intromisiones de grupos de poder en la independencia de los medios de comunicación; y
- f. Fomentar la participación activa de los medios para construir una democracia de calidad.

Sobre el particular, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) afirma que “la diversidad y pluralismo en la radiodifusión es un objetivo fundamental de cualquier marco regulatorio democrático. Son necesarias medidas efectivas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, el acceso a los medios de radiodifusión y el reconocimiento de diversidad de formas jurídicas de propiedad, finalidad y formas de funcionamiento, incluyendo medidas para prevenir la concentración de medios. El marco regulatorio debe explicitar el reconocimiento de tres diferentes sectores o modalidades de radiodifusión: público, comercial y social/sin fines de lucro, el cual incluye a los medios propiamente comunitarios” (2009 A, p. 3).

El logro de tales objetivos impone al Estado la obligación de introducir en sus políticas y leyes sobre comunicación una serie de contenidos específicos. Importantes instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2008), la Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), o AMARC (2009, 2010), entre otros, han adoptado estándares sobre el funcionamiento democrático de los medios de comunicación, muchos de los cuales tienen relación directa con el contenido de leyes y políticas en este ámbito. En esta sección, se presentarán los que se consideran más importantes y pertinentes al cumplimiento de los objetivos de presente documento.

Reconocer el derecho a la comunicación como un derecho humano

Un requisito elemental para el ejercicio y la exigencia jurídica de un derecho humano es su adecuado reconocimiento legal, de preferencia en las normas constitucionales. Este reconocimiento debe, como mínimo, cumplir con los estándares internacionales sobre libertad de expresión plasmados en el artículo 13 de la CADH y 19 del PIDCyP. El primero de ellos dispone:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Conforme avance el debate jurídico, esta visión tradicional debería irse superando y reconocer en su lugar el más amplio e integral derecho a la comunicación en las Constituciones, como ya lo han hecho Bolivia (arts. 106 y 107 Cn.) y Ecuador (art. 16 al 20 Cn).

Como complemento del reconocimiento constitucional, los Estados deberían firmar y ratificar o adherirse, sin reservas o declaraciones restrictivas, a los principales tratados internacionales de derechos humanos relacionados con la protección a la libertad de pensamiento y expresión, como la CADH, el PIDCyP, la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 13), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 4) o la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 5).

Ahora bien, el reconocimiento de un derecho *per se* no es suficiente para su adecuado respeto, garantía y defensa. Es necesaria la existencia de un sistema de protección al interior de los Estados que pueda prevenir afectaciones o reaccionar ante violaciones a un derecho humano, con la posibilidad de ejercer la coerción pública. Entidades como el *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, el Ministerio Público y el Órgano Judicial deben existir y ser capaces de ser activados en defensa del derecho a la comunicación. Además, en ese sistema debe haber recursos o acciones eficaces para la protección de los derechos humanos, de carácter judicial o administrativo, como la justicia constitucional o la investigación penal de delitos que afecten a la libertad de expresión.

En el mismo sentido, los Estados deben someterse a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto regionales como universales, como sistemas complementarios a la jurisdicción nacional. Para el caso, en el sistema interamericano, al ser parte de la OEA los Estados se someten al escrutinio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión. Asimismo, al aceptar la

competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se abre la posibilidad a las víctimas de iniciar verdaderos juicios internacionales, con sentencias obligatorias para los Estados, en busca de reparación integral frente a una violación de sus derechos humanos. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) también existen organismos y procedimientos que pueden ser activados en defensa del derecho a la comunicación, como el sistema de comunicaciones, el sistema de informes periódicos ante los Órganos de Supervisión de Tratados, el Examen Periódico Universal, o los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, entre otros⁶.

Adoptar una política pública en comunicación con enfoque de derechos

Hemos sostenido que el Estado no puede tomar una actitud omisa ante las exigencias del derecho a la comunicación. La plena vigencia de este derecho en una sociedad democrática exige del Estado acciones positivas de influencia sobre la sociedad y sobre las instituciones públicas.

En una acepción simple, por política pública entendemos las acciones a ser realizadas por el Estado para la consecución de objetivos determinados, en el marco de las funciones institucionales, con pleno respeto a las normas constitucionales. Estas políticas públicas, para ser integrales y eficaces -más allá de meras declaraciones de buenas intenciones- deben integrar principios, objetivos, acciones, metas y financiamiento. No solo es el qué hará el Estado, sino el por qué, el cómo, el con qué y el con quién.

Ahora bien, una política pública en materia de derecho a la comunicación debe necesariamente integrar un enfoque de derechos humanos. Ello significa que las políticas públicas deben ser entendidas como programas de acción encaminados a darle plena vigencia a ese derecho humano. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006) define este enfoque en los siguientes términos.

“El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (...). En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los

⁶ Sobre los organismos y procedimientos de protección en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas consultar <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

que tienen la obligación de actuar. Aunque no existe una receta universal para el enfoque basado en los derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas han acordado un conjunto de atributos fundamentales: - Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos; - Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones; los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación”.

Por su parte, Jiménez Benítez (2007) sostiene:

“El enfoque de los derechos humanos puede ser entendido como una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil. La médula del enfoque lo constituye la incorporación en la doctrina socio-jurídica, de los principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos (...). Para una mejor comprensión de la perspectiva de derechos humanos es importante diferenciar entre los derechos humanos, entendidos como RESULTADO-FIN, es decir, como aspiración (objetiva) y exigencia (subjetiva) a lograr u obtener el bien jurídicamente reconocido, y el enfoque de los derechos humanos, entendido como PROCESO-MEDIO, como ‘forma de ver’ y ‘manera de hacer’ para lograr la concreción de esos derechos”.

La adopción de una política pública sobre derecho a la comunicación implica, pues, la ejecución de acciones concertadas desde el ámbito público con el fin de respetar y garantizar ese derecho, en especial a partir del cumplimiento de las obligaciones estatales nacidas del reconocimiento en las más altas normas jurídicas de un país.

La UNESCO (2008) agrega como estándar que el público y las organizaciones de la sociedad civil participen de la formulación de las políticas públicas que rigen a los medios de comunicación social, de manera que el Estado cree oportunidades genuinas para la consulta con actores no estatales sobre la legislación y las políticas públicas sobre los medios de comunicación social

Promover la diversidad, el pluralismo y la tolerancia en los medios

Hemos señalado la importancia de la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación en una sociedad democrática. La promoción de esa diversidad y el pluralismo en los medios tiene varias implicaciones en las políticas y las leyes sobre el derecho a la comunicación.

En primer lugar, los medios de comunicación social deben estar virtualmente abiertos a todas las personas sin discriminación y no debe haber individuos o grupos

que, *a priori*, estén excluidos del acceso a tales medios (Corte Interamericana, 1985), así como a las posibilidades de fundar medios de comunicación. Ello también implica la necesidad de ejecutar acciones positivas para que minorías culturales, lingüísticas, étnicas, religiosas o de otra índole o grupos sociales vulnerables tengan la posibilidad de recibir o de comunicar información, expresarse e intercambiar ideas, a fin de dar respuesta a sus necesidades o demandas específicas y como un factor de cohesión social y de integración (Consejo de Europa, 2007).

En materia de radiodifusión, AMARC (2010, p. 3) ha proclamado como principio que “la promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión y demás servicios de comunicación audiovisual. Esto implica igualdad de género e igualdad de oportunidades para el acceso y participación de todos los sectores de la sociedad en la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual, sin que se adopten restricciones directas o indirectas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión”.

Por su parte, la Relatora Especial de la CIDH (2009) sostiene que “para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación deben preverse medidas positivas para que los tres sectores de la radiodifusión puedan acceder a las licencias en condiciones equitativas; deben contemplarse criterios democráticos y procedimientos transparentes para la asignación de las licencias; y deben establecerse condiciones de uso de las licencias razonables y no discriminatorias”.

Adicionalmente, para la diversidad y el pluralismo de los medios se deben tomar medidas al menos en tres ámbitos:

a) Diversos tipos de medios

Las normas y políticas sobre derecho a la comunicación deben garantizar la transmisión y funcionamiento de diferentes plataformas de comunicación “para asegurar que el público, como un todo, pueda recibir un espectro variado de servicios de medios de comunicación” (Relatores Especiales, 2007). En otras palabras, los medios impresos, los medios digitales, la radiodifusión u otros servicios de comunicación audiovisual deben tener amplias posibilidades de funcionar y ser accesibles al público, sin más restricciones que las permitidas por la Constitución y los Tratados de Derechos Humanos vigentes.

b) Diversidad de fuentes

Normalmente se cree -y repiten las leyes— que la radiodifusión es una actividad exclusivamente comercial- mercantil, destinada a generar lucro. En realidad, existen tres tipos de medios de comunicación: Los públicos- estatales, los privados comerciales y los privados sin fines de lucro y cada uno de estos funciona según sus propias lógicas, objetivos y formatos. Un sistema democrático de medios debe reconocer, en las políticas y leyes, esta realidad. En el ámbito del derecho comparado, existen países que han integrado los tres sectores en su sistema de

medios, con normas diferenciadas e incluso con reservas de espacio en el espectro radio eléctrico. Como claramente lo dice AMARC:

“Los marcos regulatorios deben explicitar el reconocimiento de tres diferentes sectores o modalidades de radiodifusión y servicios de comunicación audiovisual: Público, comercial y social/sin fines de lucro, el cual incluye los medios propiamente comunitarios. Todos ellos deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir reservas adecuadas de frecuencias para diferentes tipos de medios, contar con *must-carry rules* (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables” (2010).

En el mismo sentido se ha pronunciado la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la CIDH:

“El alcance democrático de la libertad de expresión reconocido por la Convención Americana incluye no sólo el derecho de cada persona a expresarse libremente, sino también el derecho del público a recibir la máxima diversidad posible de información e ideas. Ello implica, entre otras cosas, que la regulación sobre radiodifusión contemple reservas del espectro para un sistema de medios de comunicación diverso que pueda representar, en conjunto, la diversidad y pluralidad de ideas, opiniones y culturas de una sociedad. En tal sentido, los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos independientes del Poder Ejecutivo, privados con fines de lucro, y comunitarios o privados sin fines de lucro) deben ser reconocidos y deben poder tener acceso, en condiciones de equidad, a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital” (2009).

c) Diversidad de contenidos

El Estado debe promover la libre circulación de las más variadas ideas y opiniones. Acá hablamos fundamentalmente de promoción de cierto tipo de mensajes favorables a la diversidad, el pluralismo y la convivencia pacífica, no de imposición estatal de visiones de mundo o de “verdades oficiales”. Para la construcción de una democracia de calidad, las políticas del Estado deben permitir y alentar que los medios de comunicación fomenten la participación ciudadana en los asuntos públicos, la tolerancia y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

AMARC (2010) opina que “son necesarias medidas efectivas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, el acceso a los medios de radiodifusión y el reconocimiento de diversidad de formas jurídicas de propiedad, finalidad y formas de funcionamiento, incluyendo medidas para prevenir la concentración de medios”. Esta organización afirma que los Estados deben adoptar políticas públicas que establezcan el cumplimiento de cuotas que garanticen la difusión de contenidos sonoros y audiovisuales de producción local, regional y nacional y

diversidad de contenidos y pluralidad entre los tipos de medios de comunicación (*ib.*).

Por su parte, los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión, en su Declaración Conjunta de 2007 dicen que se pueden utilizar políticas públicas, para promover la diversidad de contenido entre los tipos de medios de comunicación y dentro de los mismos cuando sea compatible con las garantías internacionales a la libertad de expresión. Asimismo, que se debe considerar proveer apoyo para la producción de contenido que contribuya de manera significativa a la diversidad, fundado en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria, incluyendo medidas para promocionar productores de contenidos independientes, incluso solicitando a los medios públicos que adquieran una cuota mínima de su programación de dichos productores (2007).

No debemos dejar de mencionar que en materia de contenidos hay una línea muy delgada entre la regulación permitida y aceptada -como la prohibición de la propaganda en favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, prevista en el artículo 20 del PIDCyP— y la posibilidad de una verdadera censura desde el Estado.

En materia de contenidos, debe tenerse especialmente como parámetro la prohibición de la censura previa y el establecimiento por ley de responsabilidades ulteriores necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, como lo determina el artículo 13.2 de la CADH. Este tratado solo contempla la censura previa por ley de los espectáculos públicos. “En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión” (Corte Interamericana, 2001 B).

Adicionalmente, la CADH prohíbe restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones⁷.

En el mismo orden, el PIDCyP reconoce que la libertad de expresión puede estar sujeta a ciertas restricciones, que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o, b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas⁸.

Administrar el espectro radioeléctrico con sentido público

Es lugar común en la legislación latinoamericana considerar al espectro radio eléctrico⁹ como un bien demanial, es decir, un bien con carácter público, propiedad

⁷ art. 13.3

⁸ art. 19.3

⁹ El espectro radioeléctrico es el conjunto de ondas electromagnéticas cuyas frecuencias normalmente están comprendidas entre

del Estado, cuya explotación, por vía de concesión o licencia, puede ser otorgada a particulares o a instituciones estatales para los servicios de telefonía y radiodifusión.

Esta visión es, cuando menos, debatible, porque el espectro no puede ser objeto de apropiación física -calidad esencial de un *bien* desde la perspectiva del derecho civil tradicional— sino, si acaso, ser considerado un recurso natural intangible administrado por el Estado. Más importante aún, el espectro tiene la característica de esencialidad para las telecomunicaciones, la cual lo hace vital para el ejercicio de una libertad fundamental. Por tales razones, se ha calificado al espectro radioeléctrico como patrimonio común de la humanidad (Cocca, 1976; Loreti, 2009).

Sin entrar en el debate sobre la naturaleza jurídica del espectro, en uno u otro caso hay importantes consecuencias en materia política y jurídica. Por ser un bien o público o de la humanidad, todas las personas debemos gozar de igualdad de posibilidades de explotarlo, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, opiniones políticas, condición económica o de otra índole. Según la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, “las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”¹⁰

Además del acceso igualitario, el derecho de explotación del espectro derivado de concesiones o licencias no debe ser considerado un bien privado, susceptible de ser vendido, alquilado o enajenado de cualquier forma a terceros. Por su carácter público, toda explotación, acceso o uso del espectro debe ser sujeto de normas de derecho público y no del derecho civil o mercantil y responder a las exigencias de los intereses sociales. El carácter público del espectro obliga al aparato estatal a ejercer funciones de tuición o vigilancia sobre las concesiones de explotación del espectro, sobre su adecuado uso y sobre las posibles modificaciones a las condiciones de la explotación.

El carácter público del espectro debería imponer un límite razonable a la duración de las concesiones a particulares, a efecto de recuperar las inversiones realizadas, realizar los objetivos del medio y permitir el crecimiento tecnológico (AMARC, 2010). Al finalizar el plazo de explotación, no debería haber renovaciones automáticas sino la apertura de nuevos procedimientos a efecto dar oportunidades de acceso a otros operadores, aunque pueda mantenerse cierta opción preferencial para los concesionarios originales.

Con todo, la más importante función del Estado debería ser imprimirle un sentido social a la administración y uso del espectro. Por ello se justifica el establecimiento de, por ejemplo, concursos públicos para el otorgamiento de las concesiones que integren la evaluación del impacto social del proyecto radiofónico y no únicamente su viabilidad mercantil. En ello hay que ser categórico: La subasta pública -ganada por el mejor postor económico— no debería ser el mecanismo a utilizar para tener acceso a frecuencias radioeléctricas.

los 3 kilohertzios y los 3,000 gigahertzios, que se propagan sin guía artificial y que son indispensables para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión (radio y televisión abierta).

10 Principio 12

El Relator Especial sobre Libertad de Expresión ha dicho que la subasta pública resuelta con criterio exclusivamente monetario es violatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Las subastas que contemplen criterios únicamente económicos, o que otorguen las concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores, son incompatibles con la democracia participativa y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (2001). En el mismo sentido, para AMARC la subasta económica usada en la asignación de frecuencias es un mecanismo antidemocrático que afecta la libertad de expresión e información:

“Las emisoras comunitarias y otras de carácter no comercial e incluso muchos medios comerciales locales y regionales han sido excluidos del acceso a las frecuencias debido a marcos regulatorios discriminatorios y prácticas abusivas que benefician a unos pocos empresarios y grupos económicos. Las prácticas discrecionales y arbitrarias en la adjudicación del uso de frecuencias, el uso de mecanismos antidemocráticos como la subasta económica, la falta de límites efectivos a la concentración de medios y, en general, el establecimiento de barreras al acceso equitativo a la radio y la TV por las comunidades indígenas, organizaciones sociales y otros medios no comerciales, son algunas de las situaciones comunes en el continente americano. Estas violaciones a la libertad de expresión e información se producen por la forma en que los Estados abusan de su legítima potestad de administrar el espectro radioeléctrico, otorgando concesiones, autorizaciones, permisos o licencias, y supervisando su correcto uso. El Estado es un administrador de este recurso escaso y debe hacerlo en función del interés general y sin discriminaciones, más aún cuando la radiodifusión es un soporte para el ejercicio de la libertad de expresión e información” (2009 B).

Establecer autoridades independientes para la administración del espectro

Dada la necesidad de ejercer actividades de vigilancia del espectro desde la esfera estatal y teniendo en cuenta la existencia de fuertes intereses mercantiles en el sector, es necesario que las autoridades involucradas en la administración del espectro se encuentren de alguna manera “blindadas” ante las presiones e influencias de grupos de poder económico y político. La autonomía e independencia de estas instituciones es una aspiración importante, así como la integración de distintos sectores sociales en sus órganos de dirección. El órgano regulador debe estar protegido, pues, contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos (Relatores Especiales, 2007).

Para la UNESCO (2008), “los órganos reguladores deben gozar de autonomía e independencia de la interferencia política o comercial y sus Integrantes deben elegirse mediante un proceso transparente y democrático. Sus atribuciones y responsabilidades deben establecerse por la ley, incluyendo los requisitos legales explícitos para promover la libertad de expresión, diversidad, imparcialidad y el libre flujo de la información. La autoridad reguladora debe contar con los recursos

necesarios para cumplir con su papel. También debe rendir cuentas ante el público, normalmente por intervención de la legislatura”.

Combatir los monopolios y oligopolios mediáticos

De acuerdo con la Declaración sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas “por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”¹¹.

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH ha recomendado a los Estados miembros de la OEA, en múltiples ocasiones, que desarrollen medidas que impidan las prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación social, así como mecanismos efectivos para ponerlas en efecto (2009). En su más reciente informe, la Relatora reitera que se deben adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar el pluralismo, incluyendo leyes que prevengan la existencia de monopolios públicos o privados en el ámbito de la radiodifusión (2013).

Así, pues, deben adoptarse normas destinadas a limitar la influencia que una sola persona, empresa o grupo puedan tener en uno o más sectores de los medios de comunicación (Consejo de Europa, 2007), por ejemplo, estableciendo límites al número de concesiones que una persona natural o jurídica puede recibir para explotar el espectro radioeléctrico o combatiendo posiciones dominantes de mercado. También deben establecerse regulaciones sobre la transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación (AMARC, 2010), así como de sus inversiones e ingresos, y establecer restricciones a la propiedad cruzada¹² de los medios y entre la radio y la televisión u otros sectores mediáticos o económicos para impedir la dominación del mercado (UNESCO, 2008)¹³. Además, se debe regular el reporte con antelación de grandes combinaciones propuestas o fusiones de empresas que generen concentración de medios, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor (Relatores Especiales, 2007). Por supuesto, las autoridades reguladoras deben tener suficiente capacidad para ejecutar y hacer ejecutar estas disposiciones.

Garantizar el trabajo de los comunicadores

Los periodistas -o más bien los profesionales de la comunicación - tienen, sin duda, un rol central en el ejercicio del derecho a la comunicación y, en consecuencia, las políticas y leyes de un estado deben otorgarles un adecuado marco para el apropiado desempeño de sus importantes funciones. Deben gozar de la “protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son

¹¹ Principio 12

¹² Por propiedad cruzada debe entenderse la propiedad de medios de comunicación por parte de una persona o grupo que actúa en otros sectores mediáticos con miras a generar concentración o que proviene de otras áreas empresariales.

¹³ En otros países de América Latina está prohibido que instituciones financieras puedan ser propietarias o poseer acciones en medios de comunicación. También hay límites a la explotación de distintos medios de comunicación en un mismo mercado o de frecuencias dentro de un mismo ámbito territorial -local, regional o nacional - por las mismas personas naturales o jurídicas.

ellos los que mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad” (Corte Interamericana, 2001 A).

En primer lugar, deben contar con una adecuada protección laboral frente a sus empleadores, incluyendo seguridad social, prohibición de despidos injustificados, salario mínimo, sindicalización y todos los derechos laborales reconocidos en la Constitución y en la ley para todos los trabajadores.

El ejercicio del periodismo debe ser lo más libre posible. En tal virtud, las leyes deberían prohibir la colegiación o asociación obligatoria para desempeñar la profesión o la exigencia de títulos académicos u otro requisito legal a los comunicadores.

Según la Corte Interamericana, “no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas” (Corte Interamericana, 1985). Esta posición también está recogida en la Declaración sobre la Libertad de Expresión, según la cual “la colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión”¹⁴.

Las políticas y las leyes nacionales no solo deben respetar la independencia y la libertad de los comunicadores, sino también proveerles de herramientas adecuadas para el desempeño de su profesión, como el respeto del secreto profesional y el acceso a la información en manos del Estado.

Se ha reconocido internacionalmente que todo comunicador social debe tener derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales¹⁵. Asimismo, se ha calificado como derecho fundamental el acceso a la información en poder de instituciones públicas, en razón de lo cual los estados están obligados a respetar y garantizar el ejercicio de este derecho¹⁶ (Relatores Especiales, 2004). Este principio sólo admitiría limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas¹⁷.

En otro ámbito, las sanciones por el ejercicio del derecho a la comunicación que pueden enfrentar los comunicadores por afectaciones dolosas al derecho a la intimidad y a la propia imagen deberían limitarse al ámbito civil. En otras palabras, los llamados delitos de opinión (injuria, calumnia, difamación) no deberían de existir y los posibles daños causados en la reputación y el honor de otras personas

¹⁴ Principio 6

¹⁵ Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, Principio 8

¹⁶ *Ib.* Principio 4

¹⁷ *Ib.*

deberían ser resarcidos por vías diferentes a la prisión, multas u otro tipo de sanción penal. “Debe derogarse la legislación penal sobre delitos de opinión y sustituirse, conforme sea necesario, por leyes civiles apropiadas” (Relatores Especiales, 2002).

La Relatora Especial de la OEA ha recomendado la derogación de las leyes que consagran el desacato, cualquiera sea la forma en la que se presenten, dado que estas normas son contrarias a la Convención Americana y restringen el debate público, elemento esencial del funcionamiento democrático (2013). En el mismo orden, recomienda la modificación de las leyes sobre difamación criminal “a fin de eliminar la utilización de procesos penales para proteger el honor y la reputación cuando se difunde información sobre asuntos de interés público, sobre funcionarios públicos o sobre candidatos a ejercer cargos públicos. La protección de la privacidad o el honor y la reputación de funcionarios públicos o de personas que voluntariamente se han interesado en asuntos de interés público, debe estar garantizada solo a través del derecho civil” (ib). Adicionalmente, deben promulgarse leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta (2002).

Por último, se considera necesario resaltar que los Estados están en la obligación de prevenir, investigar y sancionar las amenazas y ataques a comunicadores cometidos en razón de su profesión. En su último informe, la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión (2013) nos dice:

“Los Estados tienen una obligación de proteger a quienes están expuestos a un riesgo especial respecto de sus derechos fundamentales (...) Los Estados no sólo tienen la obligación de proteger a periodistas en riesgo, sino que deben garantizar que las medidas de protección adoptadas sean efectivas y adecuadas (...). Los Estados tienen el deber de investigar, identificar, juzgar y sancionar a todos los autores de estos delitos (contra comunicadores), incluidos los autores materiales, intelectuales, partícipes, colaboradores y los eventuales encubridores de las violaciones de derechos humanos cometidas. Deberán además investigar las estructuras de ejecución de los crímenes o estructuras criminales a las que pertenezcan los agresores”.

Debemos agregar que la prevención, investigación y sanción de las violaciones a los derechos humanos de los comunicadores deben ser efectivas y ser ejecutadas con intención real de obtener resultados positivos. La Corte Interamericana (1988) ha dicho que:

“En ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de la persona. La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que

la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”.

Digitalización: Más diversidad y pluralismo

En la región centroamericana, pese a estar viviendo un proceso -bastante avanzado en algunos casos— de digitalización de las comunicaciones, los Estados parecen no considerarlo un tema de derechos humanos, sino una cuestión exclusivamente de carácter técnico. El enfoque de derechos humanos en la digitalización debería ser garantizado por las políticas y las leyes pertinentes.

En efecto, la digitalización puede abrir las oportunidades a mayor diversidad y pluralismo de los medios de comunicación (AMARC, 2010), en la medida en que la disponibilidad de más canales en el espectro radioeléctrico -el llamado dividendo digital— permitan la incorporación de más medios de comunicación al espectro.

Pero la digitalización también puede ser una amenaza al derecho a la comunicación, en la medida en que el dividendo digital solo sirva para que los grupos mediáticos que han acaparado frecuencias analógicas incrementen la concentración. Esto puede suceder si solo se aborda el proceso de digitalización desde la perspectiva tecnológica/económica y no con criterio democrático y de promoción de los derechos humanos. Los Relatores Especiales han sugerido a los estados que adopten medidas especiales para evitar que la transición digital terrestre fomente una concentración mayor o indebida de la propiedad o el control de los medios (Relatores Especiales, 2013).

En el proceso de digitalización también hay que ver el otro lado de la ecuación. Los receptores pueden verse seriamente afectados en el proceso, especialmente en países caracterizados por altos índices de pobreza, al enfrentar dificultades en la adquisición de la tecnología necesaria para recibir las nuevas señales.

En países como El Salvador este tema es crucial, tomando en cuenta que la radio es el medio más utilizado por la gran mayoría de la población y que su digitalización obligará a la modernización de los aparatos receptores cuyo valor estará fuera del alcance de muchos. Si bien la migración digital de las señales radiofónicas no se va a producir en el corto plazo, deben preverse acciones para evitar que el apagón digital produzca nuevos excluidos del derecho a la comunicación. En opinión de los Relatores Especiales (2013), estas medidas pueden incluir la imposición de normalizaciones técnicas para reducir los costos asociados con la producción de dispositivos como decodificadores (*set top boxes*, *STB*); medidas regulatorias destinadas a asegurar la interoperabilidad y compatibilidad de equipos de recepción, decodificación y descifrado; programas de subsidios para hogares con menos recursos; y concesiones y soluciones tecnológicas adecuadas que permitan satisfacer los intereses de usuarios finales con mayores y menores recursos.

Publicidad oficial, sin discriminación

La publicidad del Estado tradicionalmente ha sido un mecanismo importante para el desarrollo de los medios de comunicación. La publicidad oficial también debe ser un instrumento para fomentar la diversidad y el pluralismo y, por tanto, se debe administrar con criterios democráticos y transparentes. En consecuencia, las políticas y leyes relativas a la inversión publicitaria del Estado deben integrar estos objetivos.

Según la UNESCO (2013), “la contratación de la publicidad gubernamental también puede inhibir o fomentar el pluralismo y desarrollo de los medios (...). La publicidad financiada por el Estado puede ser una fuente esencial de ingresos en los países cuyo mercado publicitario comercial está incipiente. El principio de la no discriminación es esencial: El Estado no debe emplear la publicidad como herramienta para favorecer a ciertos medios por sobre otros, por motivos políticos ni comerciales”. En consecuencia, el Estado debe contratar la publicidad de manera justa, transparente y no discriminatoria y la asignación de esta publicidad debe ser sometida a un monitoreo estricto para asegurar que sea justo el acceso para todos los medios (ib).

Siguiendo esta visión, la Relatora Especial de la CIDH ha recomendado a los Estados abstenerse de utilizar el poder público para castigar o premiar a medios y comunicadores, en relación con su línea editorial o la cobertura de cierta información, ya sea a través de la asignación discriminatoria y arbitraria de la publicidad oficial u otros medios indirectos encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (2013).

A continuación, a la luz de las exigencias señaladas, se hará una evaluación del estado de las políticas públicas y las normas sobre el derecho a la comunicación y la radiodifusión en El Salvador.

¿Políticas públicas sobre el derecho a la comunicación en El Salvador?

No cabe duda que la apertura política permitida por los Acuerdos de Paz potenció el ejercicio de la libertad de expresión en El Salvador. En efecto, la eliminación física del adversario ideológico dejó de ser el patrón y se abrieron las puertas a quienes, en el pasado, no tenían vías para hacer escuchar sus voces y opiniones. Pero debe insistirse que ese fue un resultado que responde a la inercia de los acuerdos más que a la voluntad de adoptar una política pública democrática en materia de libertad de expresión desde las diferentes administraciones del Ejecutivo.

De hecho, las acciones estatales en materia legal, en los primeros años de la postguerra, representaron un estrechamiento de los canales para la democratización del derecho a la comunicación, al definir un sistema de medios con una visión en extremo mercantilizada. Hubo una clara política estatal de promover la privatización de las telecomunicaciones y de la explotación comercial del espectro radioeléctrico.

La Ley de Telecomunicaciones de 1997¹⁸ (en adelante LT) fue el principal instrumento para imponer tal visión. Como veremos adelante, sus disposiciones perfilan a la utilización del espectro radioeléctrico no desde la perspectiva democrática y de servicio social, sino como una actividad destinada a generar lucro. En ese año también se emitió la Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)¹⁹ -la anterior autoridad administradora del espectro— para facilitar la transferencia a operadores privados de la telefonía estatal.

Otro hecho que demuestra la política antidemocrática del Estado fue el tratamiento que recibieron las radios comunitarias. Nacidas poco después del fin del conflicto, a mediados de la década de los 90, a estas radios se les negó toda posibilidad de acceder al espectro radioeléctrico. Además de no otorgarles concesiones de frecuencia de manera arbitraria -a pesar de haber posibilidades técnicas, según ingenieros de ANTEL—, fueron objeto de persecución desde el Estado, la cual llegó al extremo del cierre y la incautación de sus equipos por la fuerza pública, así como su descalificación como radios “ilegales” o “piratas” desde las instituciones públicas y desde las gremiales radiofónicas comerciales. Solo después de una larga lucha jurídica -que al final no obtuvo eco en las instituciones de justicia- y la adquisición de una frecuencia nacional (92.1 FM), con ayuda de la cooperación internacional, fue que las radiodifusoras comunitarias pudieron tener presencia en el dial²⁰.

En los siguientes años no hubo avances en la democratización del espectro o de los medios de comunicación. De hecho, lo que se produjo fue la profundización de la concentración de los medios de comunicación en fuertes grupos empresariales (Pérez y Carballo, 2013). Y, mientras tanto, los sucesivos gobiernos no tomaron acción alguna para impulsar la democratización de las comunicaciones ni la transformación del sistema concentrado de medios. Simplemente, la política pública fue dejar hacer y dejar pasar.

Fue hasta 2009, con la llegada al poder del candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Mauricio Funes, que hubo algunos avances. En su oferta electoral (FMLN, 2008), el FMLN prometió que “el Gobierno del Cambio se distinguirá por su vocación y compromiso de respeto y promoción de la libertad de expresión, emblemática de los derechos y las libertades democráticas esenciales para la paz, la tolerancia ideológica, el pluralismo político, la democracia y el desarrollo social” y asumió los siguientes lineamientos estratégicos:

- a) Propiciar y garantizar una irrestricta libertad de expresión en El Salvador, bajo los principios de un gobierno transparente y abierto, garantizando el derecho ciudadano de acceso a la información, rompiendo con la cultura de la confidencialidad y del secreto.

¹⁸ Decreto Legislativo No. 142 del 6 de noviembre de 1997, publicado en el Diario Oficial No. 218, Tomo 337, del 21 de noviembre de 1997

¹⁹ Decreto Legislativo No. 53 de 30 de julio de 1997, publicado en el Diario Oficial No. 143, Tomo 336, del 7 de agosto de 1997.

²⁰ En la actualidad, en la frecuencia 92.1 del FM operan 17 radios comunitarias. Esta es la frecuencia más fragmentada de toda la banda.

- b) Promover y desarrollar una cultura y una institucionalidad democrática que propicie y facilite el libre ejercicio del periodismo en todas sus manifestaciones, incluyendo el periodismo comunitario y digital.
- c) Impulsar y apoyar la aprobación de una ley que regule el derecho de libre acceso a la información pública; así como su difusión y aplicación.
- d) Dar respuesta efectiva al derecho del pueblo de conocer la información de interés público que se genera y maneja en la administración pública, atendiendo los principios éticos de probidad, equidad y veracidad.
- e) Respetar y aplicar los convenios internacionales que establecen normas para la promoción y vigencia del derecho de libre expresión.
- f) Promover los servicios de información pública a la ciudadanía
- g) Garantizar la seguridad jurídica para los propietarios individuales y colectivos de los medios de comunicación, nacionales e internacionales, que operan en el país, y el respeto a la libre empresa en materia de medios de comunicación social.
- h) Promover y garantizar la seguridad social de los trabajadores y profesionales del periodismo y de la comunicación social.
- i) Garantizar la no censura en el ejercicio de la libertad de prensa y de expresión, promoviendo en todo caso los derechos fundamentales de la persona y el respeto a su honor y su dignidad; la protección de la seguridad nacional; el orden público; la salud y la moral públicas, en una sociedad plenamente democrática.
- j) Distribuir las pautas publicitarias del Órgano Ejecutivo con equidad y principios éticos.
- k) Garantizar el respeto a las distintas corrientes de pensamientos, de opinión y expresión.

Una vez al frente del Ejecutivo, el Presidente Funes adoptó un Plan Quinquenal para el Desarrollo 2010 - 2014 (2009), donde el Gobierno puso de relieve el vital papel de los medios de comunicación en la promoción de “valores positivos y una cultura de paz que contribuya a disminuir la violencia social y las condiciones y prácticas que las sustentan, y en la que se incremente progresivamente el respeto, la convivencia y la tolerancia entre la población”. Asimismo, les reconoció el papel de contralores de la transparencia y la probidad en el sector público (*ib*).

Escapa a la intención de estas páginas hacer una evaluación integral del cumplimiento de los objetivos señalados. Lo que sí se puede afirmar es que en este quinquenio hubo respeto al funcionamiento de los medios de comunicación privados y a la libre expresión; cierto apoyo a algunas radios comunitarias, por vía de la publicidad oficial; y esfuerzos de modernización tecnológica y mejora de los contenidos en los dos medios gubernamentales: El canal 10 de televisión y la

Radio Nacional de El Salvador. En todo caso, no hubo cambios estructurales en el sistema salvadoreño de medios.

Debe mencionarse, además, que el Gobierno ha presentado a la Asamblea Legislativa una propuesta de Ley de Medios Públicos, que saca de la esfera del Órgano Ejecutivo la propiedad y dirección de los medios gubernamentales, transformándolos en medios públicos bajo el control de un Consejo Nacional de Medios Públicos (CONAMEP), con mayor participación de la ciudadanía en su desempeño. Este es un avance significativo, por cuanto la ley permitiría que los medios propiedad del Estado no estén al servicio del gobierno de turno sino que asumiesen una visión de servicio público, de carácter más permanente y democrático. También ha sido público y notorio el reconocimiento, del Órgano Ejecutivo, de la importancia de los medios de radiodifusión comunitaria, a través de su apoyo a una propuesta de ley de radiodifusión comunitaria.

Con todo, no podemos decir que, en el quinquenio que finaliza, se haya adoptado una política integral sobre el derecho a la comunicación que pretendiese transformar radicalmente el sistema de medios y que contuviese todos los elementos que deberían esperarse de una política pública de medios de comunicación con enfoque de derechos humanos. En el país se han aprobado políticas públicas sobre derecho a la salud, derechos de la mujer, derechos del niño y justicia, seguridad pública y convivencia, entre otras, con identificación de principios rectores, objetivos ejes y acciones, pero no se ha hecho ningún esfuerzo de este tipo sobre el derecho a la comunicación.

En el Plan de Gobierno (2013) del Presidente electo Salvador Sánchez Cerén para el quinquenio 1 de junio 2014- 31 de mayo 2019, se ha planteado como objetivo estratégico “promover y defender el derecho de la población a estar oportuna y debidamente informada, a la comunicación, la libertad de pensamiento y de expresión, que conduzcan a un ejercicio pleno de ciudadanía integral y efectiva” y la realización de las siguientes acciones desde el Órgano Ejecutivo:

- a) Promover una estricta conducta de tolerancia, respeto y protección de la libertad de pensamiento y expresión;
- b) Democratizar las comunicaciones. Promover la conversión del espectro radioeléctrico de análogo a digital, con el propósito de ampliar la cantidad de frecuencias disponibles, mejorar su mecanismo de concesión y estimular la creación de nuevos medios;
- c) Favorecer el desarrollo de los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios;
- d) Favorecer el cumplimiento del derecho a rectificación y respuesta;
- e) Transparentar la asignación publicitaria gubernamental como un servicio de información a la ciudadanía y distribuirla equitativamente en los distintos medios de comunicación;
- f) Favorecer la eliminación de todas las formas de discriminación en los medios de comunicación, especialmente el sexismo

Si bien los objetivos para el próximo quinquenio parecen ser ambiciosos, pueden lograrse avances significativos y eficaces solo si se adapta una política pública integral sobre el derecho a la comunicación con indicación de principios, objetivos, ejes, acciones, actores y financiamiento, entre otros aspectos.

Hay que estar conscientes de que un sistema de medios, históricamente monopólico, presentará fuertes resistencias al cambio y que el poder político y económico que acumulan los grupos mediáticos es tal que uno o dos períodos presidenciales podrían ser insuficientes para lograr la plena democratización de las comunicaciones. Como sea, hay dos hechos fundamentales que han de producirse en los próximos cinco años y representan una oportunidad para avanzar en la democracia salvadoreña.

Hacia el 2018 se tiene previsto iniciar el tránsito hacia la digitalización de las señales de televisión, con lo cual se puede ampliar la cantidad de actores en el espectro radioeléctrico, gracias al dividendo digital. Para ello, el nuevo gobierno debe comprender que la digitalización no es un problema de carácter técnico, sino político y de derechos humanos. El salto digital debe servir para combatir los monopolios y la concentración de frecuencias. Además, las decisiones políticas sobre la digitalización de la televisión sentarán las bases para posibilitar que la digitalización de las señales radiofónicas también sirva para democratizar las comunicaciones, sumando más voces al debate público y a la comunicación. De no ser así, esta transición genera el peligro de aumentar la exclusión y la vigencia plena del derecho a la comunicación para las y los salvadoreños.

Por otra parte, en 2017 finaliza el primer período de veinte años de las concesiones para la explotación del espectro otorgadas por la LT en 1997. La LT prevé prórrogas automáticas ilimitadas de las concesiones existentes al final del primer plazo, por iguales períodos, sin un nuevo procedimiento administrativo y sin mayor intervención del Estado. En otras palabras, la legislación establece la eternización de las concesiones de frecuencias del espectro a los actuales beneficiarios. El Ejecutivo debería tomar medidas -como una propuesta de reforma a la LT- con el fin de que no se produzcan prórrogas automáticas sino que, por el contrario, se ejecuten concursos públicos donde propuestas más sociales y de interés general tengan cabida en el espectro radioeléctrico y donde nuevos operadores puedan beneficiarse del espectro. De otra manera, la actual situación del espectro radioeléctrico -saturado y concentrado en pocas manos- se mantendrá al menos por dos décadas más, hasta el año 2037.

La pobreza del marco jurídico salvadoreño sobre comunicación

A continuación, se hacen algunas breves apreciaciones sobre el marco jurídico salvadoreño sobre comunicación - principalmente desde la perspectiva de la radiodifusión- desde la perspectiva de los estándares presentados al inicio de este trabajo.

Constitución y tratados internacionales: Insuficiencia y complementariedad

La Constitución de la República de El Salvador de 1983 reconoce la libertad de expresión:

Art. 6.- Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan.

En ningún caso podrá secuestrarse, como instrumentos de delito, la imprenta, sus accesorios o cualquier otro medio destinado a la difusión del pensamiento.

No podrán ser objeto de estatización o nacionalización, ya sea por expropiación o cualquier otro procedimiento, las empresas que se dediquen a la comunicación escrita, radiada o televisada, y demás empresas de publicaciones. Esta prohibición es aplicable a las acciones o cuotas sociales de sus propietarios.

Las empresas mencionadas no podrán establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político o religioso de lo que se publique.

Se reconoce el derecho de respuesta como una protección a los derechos y garantías fundamentales de la persona.

Los espectáculos públicos podrán ser sometidos a censura conforme a la ley.

Como vemos, el reconocimiento constitucional es aceptable desde la perspectiva tradicional sobre la libertad de expresión, con un par de salvedades: a) el inciso primero obliga a que existan “delitos de opinión” en la ley secundaria y, aunque no lo prohíbe, no señala que los daños causados por el abuso de este derecho sean resarcidos exclusivamente por la vía civil; y b) el inciso final establece la posibilidad de censura previa conforme a las leyes secundarias, sin imponer límites o parámetros. Es cierto que las normas jurídicas nacionales deben considerarse como un sistema integral y que tanto la adecuada interpretación constitucional y la aplicación de los tratados internacionales de derechos pueden poner coto a estos portillos negativos para la libertad de expresión, lo ideal es que la Constitución fuese clara y contundente para evitar posibles abusos desde el Estado. Es obvio que la Carta Magna no ha sido redactada en clave del derecho a la comunicación.

La Constitución salvadoreña no contiene regulaciones sobre el espectro radioeléctrico. Países como Bolivia, Colombia, Ecuador, México o Venezuela han incorporado a sus Cartas Magna regulaciones sobre la naturaleza o la administración del espectro radioeléctrico. A guisa de ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece *inter alia* (art. 38):

a) La calificación de las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general, en virtud de lo cual el Estado debe garantizar que sean prestados

en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias;

- b) La definición de la radiodifusión como un servicio público de interés general, y la obligación del Estado de garantizar que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional;
- c) El desarrollo eficiente de la radiodifusión;
- d) La regulación asimétrica a los participantes en estos mercados, con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia;
- e) La imposición de límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica;
- f) El reconocimiento de los sectores comercial, público, privado y social, que incluyen las comunitarias y las indígenas;
- g) El otorgamiento de concesiones mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final;
- h) La prohibición del factor económico como determinante para definir al ganador de la licitación;
- i) La prohibición de los fines de lucro en las concesiones para uso público y social. Estas concesiones se otorgan bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento;
- j) La independencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El silencio de la Constitución salvadoreña deja muchas dudas sobre la manera de administrar el espectro, lo cual obliga a que, por una interpretación extensiva más que por la literalidad de su texto, se deban considerar aplicables al espectro radioeléctrico, *mutatis mutandis*, las disposiciones constitucionales sobre la igualdad ante la ley (Art. 3 Cn.); el orden económico que responde a los principios de justicia social (Art. 103 Cn.); la regulación de concesiones sobre bienes públicos (Art. 103 inciso final, 120 y 131 ord. 30°); la prohibición de monopolios y prácticas monopólicas (Art. 110 inc. 1 y 2 Cn.); y la racional utilización de los recursos naturales (Art. 117 Cn.), desde la perspectiva del acceso ciudadano, concesión y administración del espectro radioeléctrico. Lo ideal sería que la Constitución regulara, de manera suficiente y clara, los principios generales para la utilización del

espectro radioeléctrico en beneficio de toda la sociedad salvadoreña.

El reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión es complementado por los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes. Los Tratados Internacionales ratificados o adheridos se consideran leyes de la República, aplicables con preferencia a las leyes secundarias nacionales²¹.

El Salvador es Estado- Parte de los principales tratados de derechos humanos relativos a la libertad de expresión:

Cuadro 1
Principales Tratados de Derechos relativos
a la libertad de expresión El Salvador

Tratado	Datos de promulgación y publicación
Convención Americana sobre Derechos Humanos.	D.L. n°. 5 de 15/06/1978, D.O. n°. 113, T. 259 de 19/06/1978.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	D. Ley n°. 27 de 23/11/1979, D.O. n°. 218, T. 265 de 23/11/1979.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.	D.L. n°. 27 de 23/11/1979, D.O. n°. 218, T. 265, de 23/11/1979.
Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación.	D.L. n°. 2711 de 17/09/1958, D.O. n°. 188, T. 181, de 09/10/1958.
Convención sobre los Derechos del Niño.	D. L. n°. 487 de 27/04/1990, D.O. n°108, T. 307, de 09/05/1990.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	D.L. n°. 705 de 02/06/1981, D.O. n°. 105, T. 271, de 09/06/1981.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará).	D.L. n°. 430 de 23/08/1995, D.O. n° 154, T. 328 de 23/08/1995.

D.L. = Decreto Legislativo; D. Ley = Decreto Ley; D.O.= Diario Oficial.

El Salvador está sujeto a la vigilancia de varios mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos o el sistema de informes de los Comités de Supervisión de Tratados de las Naciones Unidas, para mencionar algunos. De esta manera, se establece un sistema de protección internacional complementario al sistema interno y ambos pueden ser activados para la protección del derecho a la comunicación.

²¹ El artículo 144 de la Constitución dispone que “los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado”.

Ley de Telecomunicaciones: el espectro como mercancía

La LT establece que el espectro radioeléctrico es un bien propiedad del Estado (Art. 9 LT). Definido de esta forma, debería esperarse que todas las disposiciones relativas al acceso, concesiones, administración y vigilancia del Estado estuviesen signadas con una visión profundamente social y de interés público, con miras a promover la democracia y la expansión de la libertad de expresión; sin embargo, las más importantes normas de la LT hacen todo lo contrario: Le dan un carácter de recurso exclusivo para la explotación comercial y mercantil, con una visión lucrativa y de bien privado, despojando al espectro de sus potencialidades de servicio a la colectividad.

Así, el artículo 15 de la LT dice que el derecho de explotación derivado de las concesiones para el uso del espectro, es un bien privado, y puede “ser transferible y además fragmentable, en el tiempo, en las frecuencias como en el espacio geográfico”. Ello implica que, una vez obtenida la concesión por 20 años, con independencia de si se ha usado o no, puede ser vendida, alquilada, fragmentada, heredada o sometida a cualquier tipo de enajenación previsto por las leyes civiles o mercantiles. Y lo más grave es que estas operaciones privadas no requieren ni siquiera aprobación previa o cualquier tipo de actos de tuición, o defensa, de la autoridad de fiscalización, sino únicamente requiere una notificación sobre los datos de los nuevos titulares o beneficiarios del derecho de explotación. Estas operaciones no son objeto de legislación de derecho público, sino que son realizadas al amparo de las normativas civiles o mercantiles que regulan las operaciones de que se trate.

Tan carente de visión democrática y de derechos humanos es la LT, que el mecanismo de acceso al espectro solo posibilita la explotación de este recurso por élites, así como concentración de frecuencias en grupos mediáticos poderosos. En efecto, una vez que existe una solicitud de acceso ante la Superintendencia General de Telecomunicaciones (SIGET), la autoridad debe publicar la misma, a efectos de que interesados manifiesten oposición a la concesión. Si no hay oposición, se adjudica directamente la frecuencia. En caso de haber oposición, se realiza un proceso de subasta pública que se resuelve bajo el criterio de la mayor oferta económica. Como resulta obvio, este procedimiento beneficia a personas y grupos económicamente fuertes y no a personas y colectivos sin poder económico en el acceso a un bien patrimonio de la humanidad, indispensable para el ejercicio del derecho a la comunicación.

Por si fuera poco, la LT no impone límites a la cantidad de frecuencias que una persona natural o jurídica o un conglomerado empresarial puede obtener en concesión nacional o local. En otras palabras -utilizando el recurso del absurdo- una sola persona podría llegar a tener el 100% de las frecuencias de FM nacionales, o el 100% de las frecuencias de FM, en un departamento de la República.

La carencia de límites a la cantidad de frecuencias es agravada por la carencia de cualquier otro tipo de medidas antimonopólicas, como la prohibición de la propiedad cruzada o la fusión de conglomerados mediáticos. Así, toda la lógica de la LT está marcada por la mercantilización y la tendencia a la concentración monopólica de las frecuencias de radio y televisión.

Existe una Ley de Competencia²², cuyo objetivo es promover, proteger y garantizar la competencia, mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que, manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. Esta ley se aplica a todos los agentes económicos, sean personas naturales, jurídicas, entidades estatales, municipales, empresas de participación estatal, asociaciones cooperativas, o cualquier otro organismo que tenga participación en las actividades económicas. Como vemos, los medios de comunicación y los concesionarios de las frecuencias no están exentos de ser sujetos regulados con la ley.

El enfoque de la LC es básicamente sancionatorio. Prohíbe y penaliza distintas acciones que considera anticompetitivas, como ciertos tipos de acuerdos entre competidores; las prácticas anticompetitivas entre no competidores, el abuso de la posición dominante; y las concentraciones. La única circunstancia en que la LC actúa en el ámbito preventivo es en el caso de que se vayan a producir concentraciones que impliquen la combinación de activos totales que excedan a cincuenta mil salarios mínimos anuales urbanos en la industria o que los ingresos totales de las mismas excedan a sesenta mil salarios mínimos anuales urbanos en la industria (art. 33 LC), situación que requiere la autorización previa de la Superintendencia de Competencia (SC).

A pesar del potencial disuasivo de la LC, ha de decirse que no ha tenido mayores impactos en el ámbito de las telecomunicaciones. La Superintendencia se ha pronunciado ante la posibilidad de monopolios en la telefonía, tomando en cuenta la limitación del espectro y ha recomendado -ojo, no ordenado- que las nuevas concesiones de telefonía se orienten a nuevos operadores no relacionados con ningún otro operador móvil presente en el mercado. Ha fallado el Consejo Directivo de la SC:

“El espectro radioeléctrico dedicado a la telefonía móvil es un recurso limitado y propiedad del Estado. Ha sido concesionado por el Estado prácticamente en su totalidad a operadores en el mercado, lo cual ha definido hasta el momento el número de competidores presentes. Es un recurso necesario para esta actividad y su baja disponibilidad limita el acceso de competidores por lo que resulta necesario profundizar en su uso y asignación... Es el Estado quien a través del mecanismo de concesión del espectro radioeléctrico puede determinar el número de competidores en el sector.... El espectro radioeléctrico es un recurso escaso y necesario para las comunicaciones móviles... En términos generales, sea o no resultado de una operación de concentración económica, la escasez de espectro radioeléctrico siempre impedirá la entrada a un nuevo competidor... A partir de lo anterior, se concluye que es posible para los operadores actuales hacer un uso más eficiente del espectro radioeléctrico que poseen en concesión y que no es

²² Decreto Legislativo 528 de 27 de noviembre de 2004, Diario Oficial número 240, Tomo 365 del 23 de diciembre de 2004.

recomendable que los operadores actuales continúen acumulando dicho espectro. De ahí surge la necesidad de recomendar a la SIGET que realice subastas -destinadas a la concesión para la explotación del espectro radioeléctrico- orientadas exclusivamente a nuevos operadores no relacionados con ningún otro operador móvil presente en el mercado. Esto con el fin de incrementar el número de competidores en el mercado y ampliar las posibilidades de consumo a la población en general” -subrayado en el original— (Resolución SC-043-S/LP/R-2013 de once de octubre de 2013).

Esta resolución abre las puertas a consecuencias futuras para el combate a los monopolios en los medios de comunicación, por varias razones: a) reconoce el carácter finito del espectro y su saturación en el ámbito de la telefonía; b) reconoce al estado la facultad de limitar el número de competidores; c) acepta que hay operadores actuales que concentran frecuencias; d) establece como uno de los mecanismos de evitar el monopolio y fomentar la competencia -aunque aún a nivel de recomendación a la SIGET- la realización de subastas solo con nuevos operadores no relacionados con ningún otro operador presente en el mercado. Habrá que esperar la presentación de casos ante la SC en el ámbito del sistema de medios.

Otra posibilidad de transformar las regulaciones exclusivamente mercantiles, privatizadoras y concentradoras podría provenir del ámbito constitucional. Diversas organizaciones sociales comprometidas con la democratización de las telecomunicaciones han presentado dos acciones de inconstitucionalidad contra varios artículos de la LT.

La primera demanda -presentada en agosto de 2012 y admitida en febrero de 2012- está dirigida a impugnar la constitucionalidad de la subasta resuelta con sentido económico por violar el derecho a la igualdad, la libertad de expresión, la obligación de regular el orden económico con sentido social y la prohibición de monopolios.

La segunda demanda alega como inconstitucional el carácter privado del derecho a la explotación del espectro; las prórrogas automáticas -eternización- de las concesiones; el uso irracional, ineficiente y sin sentido social del espectro radioeléctrico; la falta de medidas contra los monopolios y la omisión del reconocimiento de los tres sectores de la comunicación. Esta demanda aún no ha sido admitida.

En principio, cuando la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia admitió la primera acción no ordenó la medida cautelar de suspender las subastas, solicitada por las organizaciones demandantes. Sin embargo, en mayo del presente año, al haberse iniciado un proceso de concesión y posible subasta de varias frecuencias de televisión, en un proceso calificado por varios sectores sociales y empresariales de poco transparente, las organizaciones exigieron la reconsideración de la emisión de la medida cautelar. En esta ocasión, la Sala de lo Constitucional ordenó medidas cautelares, por cuanto consideró que “los demandantes han logrado entablar un contraste constitucional, y a partir del

carácter aparentemente fundado de sus argumentos con base en la interpretación de las disposiciones propuestas como parámetro de control, este Tribunal estima que se encuentra ante la probable existencia de una vulneración a la Constitución” y que la continuidad del procedimiento de concesión puede producir efectos irreparables frente a una eventual sentencia estimatoria e incompatibilidad entre los efectos de una sentencia estimatoria y los derechos de explotación del espectro que se pudieran conceder a los posibles titulares de las concesiones por medio de la subasta (Sala de lo Constitucional, 2014).

Por tal razón, la Sala ordenó suspender provisionalmente, a partir de esta fecha, las disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones que regulan el procedimiento para el trámite de solicitudes y otorgamiento de concesiones para la explotación del espectro radioeléctrico y ordenó a la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones abstenerse de:

i) tramitar las solicitudes de cualquier interesado en obtener una concesión, incluidas las ya presentadas; ii) otorgar cualquier tipo de concesión solicitada para la explotación del espectro radioeléctrico en cualquier estado en que se encuentre el procedimiento, ya sea que se haya presentado oposición o no; iii) hacer efectivo cualquier procedimiento de subasta pública, relativo a la explotación del espectro radioeléctrico; iv) recibir el pago de los interesados correspondiente a cualquier concesión previamente autorizada y de adjudicar las concesiones a las que se ha hecho referencia. Asimismo, la SIGET deberá abstenerse de realizar, por un lado, la transferencia o fragmentación del derecho de explotación derivado de las concesiones otorgadas; y, por el otro, efectuar cambios de calificación de los espectros de uso libre, de uso oficial y de uso regulado, ya sea que necesiten concesión o no. Teniendo en cuenta lo anterior, en virtud de la medida cautelar ordenada por este Tribunal, se suspenden también a partir de esta fecha, los efectos del art. 75 de la Ley de Telecomunicaciones; por tanto, debido a que la SIGET estará imposibilitada por mandato judicial para resolver lo pedido por cualquier interesado dentro de los plazos señalados en la mencionada Ley, las solicitudes efectuadas no se entenderán resueltas por silencio administrativo, ya sea a favor o en contra del interesado, según el caso (*ib*).

Si la Sala emite una sentencia estimatoria de las dos acciones, obligaría a que la Asamblea Legislativa modifique profundamente la visión y el contenido de la LT, posibilitando, tal vez, mayores niveles de democracia y mayor promoción del derecho a la comunicación.

Otra carencia de la LT es que, en su enfoque, parece que solo existen los radios con ánimo de lucro. Aunque tiene algunas normas sobre los medios de comunicación gubernamentales, lo cierto es que no reconoce a los tres sectores de la comunicación, por lo cual no existen tratamientos diferenciados o reserva del espectro.

Varias organizaciones han presentado a la Asamblea Legislativa una propuesta de ley de medios comunitarios que pretende el reconocimiento de su existencia, la reserva de frecuencias disponibles en el futuro y el establecimiento de una

Comisión Técnica de Radiodifusión Comunitaria dentro de la SIGET. En particular, es destacable la obligación del Estado de promover y garantizar la existencia, organización, y adecuado funcionamiento de los medios comunitarios por radiodifusión, incluido el apoyo a la sostenibilidad económica de los mismos.

La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales ha iniciado un proceso de consulta de esta ley con varias organizaciones culturales, académicas y gremiales. La principal gremial de las radiodifusoras comerciales y un tanque de pensamiento vinculado al sector empresarial han manifestado su rechazo a esta iniciativa.

¿Una autoridad independiente?

La Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones establece a la SIGET como la “entidad competente para aplicar las normas contenidas en tratados internacionales sobre electricidad y telecomunicaciones vigentes en El Salvador; en las leyes que rigen los sectores de electricidad y de telecomunicaciones; y sus reglamentos; así como para conocer del incumplimiento de las mismas” (art. 1).

La máxima autoridad de la SIGET es la Junta de Directores, que es presidida por el Superintendente y está integrada de la siguiente manera:

- a) Un director nombrado por el Presidente de la República, quien ejerce las funciones de Superintendente;
- b) Un director del sector no gubernamental, electo y nombrado por el Presidente de la República, de un listado abierto de candidatos de las entidades gremiales de la empresa privada con personalidad jurídica, organizaciones no gubernamentales relacionadas con los temas de protección al consumidor o directamente de electricidad y telecomunicaciones con personalidad jurídica, universidades acreditadas por el Ministerio de Educación y sindicatos de empresas que se dedican a las actividades relacionadas con la electricidad y telecomunicaciones; y
- c) Un director nombrado por la Corte Suprema de Justicia.

La integración de la Junta de Directores aparenta cierto grado de independencia respecto del Órgano Ejecutivo, pero dos directores -que hacen mayoría de votos— son nombrados directamente por la Presidencia de la República, lo cual puede inclinar un poco la balanza de las decisiones.

El verdadero problema de la independencia radica en quién toma las decisiones vitales para la electricidad y las telecomunicaciones. A la Junta de Directores le corresponde:

- a) Aprobar las tarifas a que se refieren las leyes de electricidad y de telecomunicaciones;
- b) Aprobar el proyecto del presupuesto de la SIGET y el de sus modificaciones, y presentarlo a la asamblea legislativa para su aprobación;
- c) Recibir el informe anual de auditoría externa;
- d) Constituir los apoderados que estime necesarios; y,
- e) Conocer en apelación de las resoluciones del Superintendente.

Como vemos, las facultades de la Junta son más bien de carácter secundario. Es el Superintendente quien concentra el poder de decisión sobre la administración del espectro radioeléctrico o en el otorgamiento y vigilancia de las concesiones de explotación. Por tal razón, debe ponerse en duda la independencia de la SIGET frente al Ejecutivo. Por lo demás, la ley de la SIGET y la LT no instituyen mecanismos de vigilancia ciudadana sobre el sector de electricidad y telecomunicaciones.

De la violencia, sexismo y otros contenidos “vendedores”

La regulación general de los contenidos de radio y televisión estaba normada por el Reglamento General de Espectáculos Públicos, Radio y Televisión. Este reglamento fue declarado inconstitucional, porque no existía una ley que sustentara su existencia, requisito constitucional de todo reglamento en El Salvador. Sin embargo, la Dirección General de Espectáculos Públicos, dependencia del Ministerio de Gobernación y Territorialidad, continúa ejerciendo actividades de establecimiento de franjas de audiencia por edades y horarios y, de manera velada, la censura previa de determinados programas, sin ningún sustento legal.

Según el sitio web del Ministerio de Gobernación, la Dirección tiene como objetivo “evaluar, regular y autorizar los espectáculos públicos, para contribuir al desarrollo de la calidad de servicios de entretenimiento que ofrece la empresa privada a la población salvadoreña, estableciendo para ello las edades apropiadas para su consumo, asegurando el cuidado de la salud mental de las personas menores de edad, en este tipo de eventos; así como los programas televisivos y radiales, con el objetivo de fortalecer el desarrollo integral de la niñez y adolescencia, asegurando que lo que consumen a través de los medios de comunicación social del país y empresas promotoras de eventos no dañen su integridad física y emocional”²³ -cursivas añadidas—. Como vemos, la Dirección ha asumido la facultad de “autorizar” los espectáculos públicos, lo cual implica la existencia de una censura previa prohibida por los tratados internacionales. Debe insistirse en que tal facultad no cuenta con respaldo en ninguna ley. Sin embargo, no se conocen demandas contra sus actuaciones ante la justicia constitucional u otra jurisdicción.

Existen otras leyes que imponen a los medios de comunicación la regulación de contenidos. El artículo 34 de la Ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación contra las mujeres dispone:

El Estado, a través de los medios de comunicación social de titularidad pública, así como de aquellos que subvencione, promoverá, sin vulnerar la libertad de expresión e información, la transmisión de una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de las funciones de las mujeres y hombres en la sociedad; y a estos efectos, adelantará acciones permanentes que favorezcan:

²³ http://www.gobernacion.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=159

- a) El aumento en la presencia visible y audible de las mujeres, en dichos medios de comunicación social, que deberán ser observadas, evaluadas y ajustadas, periódicamente, a fin de eliminar prácticas discriminatorias y sexistas.
- b) La programación de campañas en los mismos medios de comunicación, destinadas a toda la sociedad, sobre la importancia y la necesidad de la participación cívica, social, económica, política y cultural de las mujeres.
- c) La utilización no sexista del lenguaje y de las imágenes, especialmente en el ámbito de la publicidad, así como la utilización no violenta y discriminatoria del lenguaje y de las imágenes, especialmente en el ámbito de los programas de radio, televisión, espectáculos públicos, publicaciones, videos, grabaciones y todo tipo de audiovisual, y en todos los formatos, relativos a los medios de comunicación social referidos.

Según la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, el Ministerio de Gobernación y Territorialidad, a través de la Dirección General de Espectáculos Públicos, Radio y Televisión, tiene la obligación de proteger y defender “la imagen de las mujeres en el más amplio sentido, conforme a los principios constitucionales de respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales. Garantizando para tal fin, que los anunciantes, medios de comunicación y agencias de publicidad, incluidos los electrónicos, informáticos y telemáticos, cuya actividad esté sometida al ámbito de la publicidad y comunicaciones, no difundan contenidos, ni emitan espacios o publicidad sexista contra las mujeres, considerándose ésta, cuando se promueva la agresividad, malos tratos o discriminación contra las mujeres, la salud, la dignidad y la igualdad” (art. 22).

El problema con estas regulaciones es que ambas leyes no establecen consecuencias jurídicas ante el incumplimiento de estas obligaciones, con excepción de la sanción -con multa de dos a veinticinco salarios mínimos del comercio y servicio- a la elaboración, publicación, difusión o transmisión por cualquier medio, de imágenes o mensajes visuales, audiovisuales, multimedia o plataformas informáticas con contenido de odio o menosprecio hacia las mujeres, establecida en la Ley Especial Integral.

En materia de niñez y adolescencia, la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) prohíbe, a través de cualquier medio, divulgar, exponer o utilizar la imagen de niñas, niños y adolescentes en contra de su voluntad y sin el conocimiento y aprobación de sus madres, padres, representantes o responsables. Asimismo, se prohíbe exponer o divulgar datos, imágenes o informaciones que lesionen el honor o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad personal y familiar (art. 46). En caso de violación de la intimidad, el honor o la propia imagen de una niña, niño o adolescente por un medio de comunicación, la LEPINA garantiza el derecho de rectificación o respuesta, a través de la vía judicial, el cual podrá ser utilizado por la niña, niño o adolescente o a través de su madre, padre, representantes o responsables (art. 48).

Además, para la protección de niñas, niños y adolescentes, la LEPINA prohíbe:

a) Difundir o facilitarles el acceso a espectáculos públicos, publicaciones, videos, grabaciones, programas televisivos, radiales y a cualquier otro medio de comunicación que contenga mensajes inadecuados o nocivos para su desarrollo y formación;

b) Difundir información, programas, publicidad o propaganda inadecuada o nociva para aquellos, en medios televisivos en horarios de franja familiar; y,

c) Comercializar productos destinados a aquellos con envoltorios o cubiertas que contengan imágenes, textos o mensajes inadecuados o nocivos para su desarrollo.

Se consideran como inadecuados o nocivos los materiales que contengan apologías de la discriminación, la violencia, la pornografía, el uso de alcohol y drogas, así como también aquellos que exploten el miedo o la falta de madurez de niñas, niños y adolescentes, para inducirles a comportamientos perjudiciales o peligrosos para su salud y seguridad personal. Estas prohibiciones se aplican a los medios y servicios de comunicación, públicos y privados, así como a empresas de publicidad (art. 96).

La LEPINA dispone que los “medios de comunicación, tales como la televisión, radio y prensa escrita, deben destinar espacios para la difusión de los derechos, garantías y deberes de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, tienen la obligación de difundir los programas y mensajes dirigidos exclusivamente a la niñez y adolescencia, atendiendo sus necesidades informativas, entre ellas las educativas, culturales, científicas, artísticas, recreativas y deportivas” (art. 97).

La LEPINA tiene un régimen de sanciones. En materia de comunicación, considera como infracciones leves:

a) Difundir y facilitar el acceso a publicaciones, videos, grabaciones y programas radiales que contengan mensajes inadecuados o nocivos para el desarrollo y formación de la niñez y adolescencia.

b) Difundir información inadecuada o nociva en medios televisivos en horarios de franja familiar;

c) Divulgar, exponer o utilizar la imagen de niñas, niños y adolescentes en contra de su voluntad y sin el conocimiento o aprobación de su madre, padre, representante o responsable

Y considera infracciones graves:

a) Divulgar, exponer o utilizar la imagen de niñas, niños y adolescentes en programas, mensajes publicitarios, producciones y espectáculos cuyos contenidos sean inadecuados para su edad;

b) Utilizar o exhibir el nombre o la imagen de niñas, niños o adolescentes en noticias, reportajes, crónicas, historias de vida o cualquier otra expresión periodística, que permita la identificación o individualización de aquellos cuando se trate de víctimas de maltrato, abuso o cualquier otro delito;

- c) Publicar el nombre o la imagen de adolescentes procesados o sentenciados por delitos o faltas;
- d) Exponer o divulgar datos, imágenes o informaciones que lesionen el honor o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan afectación en su vida privada o intimidad personal y familiar.

Finalmente, en este tema de los contenidos, es importante dejar de ser simples personas receptoras y convertirnos en personas productoras de contenidos. Estimular la producción nacional, disminuir la alienación, construir país.

Los comunicadores y comunicadoras ante el espectro de la comunicación

La Constitución de la República reconoce de derechos laborales para todos los trabajadores públicos y privados, los cuales, por supuesto, son aplicables a los comunicadores. En el caso de los comunicadores que laboran en el sector privado, la protección laboral que deben gozar emana de las normas del Código de Trabajo²⁴. Los comunicadores que trabajan para instituciones estatales están bajo el régimen de protección de la Ley del Servicio Civil²⁵. Aunque sería muy largo enumerar los derechos laborales establecidos en la Constitución y las leyes señaladas, baste afirmar que existe un marco de protección laboral aceptable para los comunicadores, al menos en teoría.

No existen datos oficiales sobre demandas laborales de comunicadores o sindicatos de comunicadores contra las empresas de comunicación ante los tribunales de justicia, ni en la Procuraduría General de la República -entidad encargada de proveer la asistencia jurídica pública en materia laboral- ni en las estadísticas oficiales de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, no puede evaluarse si existe una adecuada protección judicial en el ámbito laboral para los comunicadores ante posibles abusos de los empleadores o del Estado.

La legislación secundaria salvadoreña no establece la colegiación obligatoria como condición para ejercer el periodismo y tampoco exige títulos académicos para tal fin. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha declarado que la colegiación profesional obligatoria es inconstitucional porque el derecho de asociación es potestativo y no puede limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita por el hecho de no pertenecer a una asociación (Sala de lo Constitucional, 1984).

En cuanto a los llamados delitos cometidos en ejercicio de la libertad de expresión, el Código Penal²⁶ tipifica los delitos de calumnia, difamación e injurias:

Calumnia: Atribuir falsamente a una persona la comisión de un delito o la participación en el mismo

²⁴ Decreto Legislativo No. 15 de 23 de junio de 1972, publicado en el Diario Oficial número 142, Tomo 236, del 31 de julio de 1972.

²⁵ Decreto No. 507 de 24 de noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial número 239, Tomo 193, de 27 de diciembre de 1961.

²⁶ Decreto Legislativo No. 1030 de 26 de abril de 1997, Diario Oficial número 105, Tomo 335 de 10 de junio de 1997.

Difamación: Atribuir a una persona que no esté presente una conducta o calidad capaz de dañar su dignidad, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación

Injurias: Ofender de palabra o mediante acción la dignidad o el decoro de una persona presente.

No se consideran punibles “los juicios desfavorables de la crítica política, literaria, artística, histórica, científica, religiosa o profesional, ni los conceptos desfavorables expresados por cualquier medio por particulares en el ejercicio del derecho de la libertad de expresión, siempre que en el modo de proceder no demuestren un propósito calumnioso, injurioso o de ataque a la Intimidad o a la propia imagen de una persona. De igual manera, no son punibles los juicios desfavorables de la crítica política, literaria, artística, histórica, científica, religiosa o profesional ni los conceptos desfavorables expresados o difundidos por quienes ejerzan el periodismo mediante noticias, reportajes, investigaciones periodísticas, artículos, opiniones, editoriales, caricaturas y notas periodísticas en general, publicados en medios periodísticos escritos, radiales, televisivos e informáticos, en cumplimiento del deber de informar, en virtud del derecho de información o en ejercicio de su cargo o función” (art. 191 Pn). Se entiende que ejercen el periodismo, además de los comunicadores, los editores, gerentes, directores, propietarios de medios o responsables de programas de comunicación.

El Código Penal dispone que la acción penal en estos delitos solo procederá cuando se haya acreditado que no se obtuvo o no se permitió el ejercicio del derecho de respuesta (art. 183 - A).

Por una reforma reciente, estos delitos son penados con multa y no con prisión, como se disponía con anterioridad. Esta modificación se produjo en virtud de la sentencia 9 - 2007 de la Sala de lo Constitucional.

Aunque ha habido procesos judiciales en contra de periodistas, no se ha obtenido datos oficiales que permitan analizar la aplicación práctica de estas normas.

Las herramientas

En relación con el secreto profesional del periodista, no existe una ley que lo defina y establezca sus alcances. Sin embargo, de conformidad con el artículo 206 del Código Procesal Penal²⁷, “tienen derecho a abstenerse de declarar sobre los hechos que han llegado a su conocimiento en razón del ejercicio de su profesión u oficio bajo pena de nulidad, los periodistas de profesión y aquellas personas que aun siendo otra su profesión ejerzan el periodismo. De igual manera, tienen derecho a abstenerse de revelar a cualquier autoridad policial, funcionario público o funcionario judicial, la fuente de la cual proviene la información que nutre las noticias, opiniones, reportajes, editoriales, que publiquen en ejercicio legítimo de su derecho a informar”. Nótese que la abstención de declarar es una potestad para las personas comunicadoras, en tanto que para ministros de una iglesia con

²⁷ Decreto Legislativo No. 733 de 22 de octubre de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 20, Tomo 382, del 30 de enero de 2009.

personalidad jurídica, abogados, notarios, profesionales y auxiliares de las ciencias relacionadas con la salud es una obligación (art. 207 Pr. Pn).

El Código Penal establece una sanción de prisión de seis meses a dos años a quien revele un secreto del que se ha impuesto en razón de su profesión u oficio (art. 187 Pn).

Por otra parte, la Ley de Acceso a la Información Pública²⁸ define como información confidencial los secretos profesional, comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal. Los entes del Estado no pueden proporcionar este tipo de información sin que medie el consentimiento expreso y libre del titular de la misma.

Debe afirmarse que en El Salvador se ha respetado el secreto profesional de los comunicadores. No ha habido casos judiciales en los que se haya obligado a un periodista a violar el secreto profesional.

En el año 2010 fue promulgada la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que establece como principio esencial la máxima publicidad de la información en manos del Estado. La LAIP impone a cada entidad estatal la obligación de crear Unidades de Acceso a la Información y establece el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP). Regula además los procedimientos para la solicitud de información y las reclamaciones ante el IAIP, en caso de denegación indebida.

La LAIP se presenta como una herramienta importante para el ejercicio del derecho a la Comunicación. Según la Iniciativa Social para la Democracia (ISD, 2013), en el período noviembre 2012 a marzo 2013, de una muestra de 2870 solicitudes de información, el 90% fue resuelto favorablemente por las instituciones estatales, el 3% fue denegado, un 7% estaba en trámite. Es destacable que, según este monitoreo, el mayor puntaje de cumplimiento en la divulgación de información oficiosa (95%) lo obtuvo el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y la SIGET. En un monitoreo de junio de 2012 a mayo de 2013 de la misma organización, los entes obligados recibieron 7,032 solicitudes de información de las cuales resolvieron 6,459 (92%) y se denegaron 567 (8%) solicitudes²⁹.

Según Access Info Europe de España y el Centre for Law and Democracy de Canadá, la LAIP es la quinta ley en el mundo que mejor cumple los estándares internacionales en materia de transparencia y acceso a la información pública³⁰.

Con la promulgación de la Ley Especial del Ejercicio del Derecho de Rectificación y Respuesta³¹, se saldó una deuda legislativa existente desde la entrada en vigencia de la CADH para El Salvador en 1979 y la promulgación de la Constitución de 1983. En efecto, en estos cuerpos normativos se reconoció el derecho de rectificación y respuesta, pero no se adoptó una legislación secundaria que lo desarrollara.

²⁸ Decreto Legislativo No. 534 de 2 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 70, Tomo 391, del 8 de abril de 2011.

²⁹ <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/organo-ejecutivo-cumple-con-92-de-informacion-publica-segun-monitoreo/>

³⁰ <http://rti-rating.org/>

³¹ Decreto legislativo 422 de 11 de julio de 2013, Diario Oficial No. 162, Tomo 400, del 4 de septiembre de 2013

Esta ley regula el ejercicio del derecho de rectificación y respuesta como un mecanismo de “protección de los derechos al honor, intimidad personal y familiar y a la propia imagen, en concordancia con el irrestricto ejercicio de la libertad de expresión y de información” (art. 1). Está definido como el derecho de una persona natural o jurídica a exigir la inserción gratuita de la correspondiente rectificación o respuesta, en similar forma en que fue comunicada o publicada, cuando se considere perjudicada por una información o noticia que no corresponda a hechos ciertos, en la que se utilicen términos o expresiones agraviantes u ofensivas, publicadas o difundidas por un medio de comunicación, provenientes de terceros o por espacios de campos pagados. La ley desarrolla los procedimientos para discutir en sede judicial la procedencia de la rectificación y respuesta entre el medio de comunicación y el titular del derecho.

Hay excepciones al ejercicio del derecho:

a) Cuando en los programas o artículos publicados o difundidos se emitan opiniones, ideas o juicios de valor, particularmente que provengan o se debatan en materia política, literaria, artística, histórica, científica, religiosa, profesional o deportiva, vertidos a través de un medio de comunicación, salvo que en ello se utilicen términos o expresiones agraviantes u ofensivas;

b) En ningún caso y en las mismas condiciones a que se refiere el literal anterior, cuando éstas sean emitidas por personas ajenas al medio de comunicación, ya sea en una entrevista o declaración;

c) Cuando el hecho que genere la información o comunicación, provenga de un espacio o campo pagado en cualquier clase de medio de comunicación, de lo cual responderán directamente los firmantes o quienes hubieren pagado la publicación o comunicación; y,

d) Cuando el medio de comunicación, por propia iniciativa, haya concedido al interesado la rectificación o respuesta, sin necesidad que éste la hubiere solicitado, cumpliendo con las condiciones y en los términos que establece esta ley.

Hasta la fecha, no existen datos oficiales o noticias periodísticas sobre la utilización de esta ley.

La publicidad oficial y la digitalización: omisiones normativas

No existe una ley reguladora de la publicidad oficial. En consecuencia, las decisiones y acciones sobre los montos, la asignación, la frecuencia y otros detalles relacionados dependen de cada órgano del Estado. Así, la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial tienen una amplia discreción sobre el uso y destino de la publicidad oficial, solo sujeta a las normas sobre adquisiciones de bienes y servicios en la administración pública. Con ello, la publicidad oficial fácilmente puede ser utilizada -y de hecho lo ha sido- para premiar o castigar a medios de comunicación por sus líneas editoriales o para promover figuras políticas, en lugar de estimular la democratización de las telecomunicaciones.

La SIGET ha anunciado que la digitalización de la televisión culminará hacia 2018. Para tal efecto, se habría constituido una Comisión Técnica -integrada por

representantes de empresas televisoras y técnicos de la SIGET- la cual estudiará el estándar técnico a adoptar y recomendará las formas de adaptación al nuevo sistema. La digitalización de la radio comenzaría algunos años después y, según la información disponible, todavía no existen decisiones al respecto. Organizaciones representantes del sector comunitario de la comunicación han solicitado a la SIGET integrarse al proceso, pero no ha habido una respuesta oficial.

El proceso hacia la digitalización ha sido abordado por la SIGET como una cuestión de carácter técnico y no político ni de derechos humanos, por lo cual existe la posibilidad de que el apagón analógico solo genere más concentración y mantenga el mismo sistema de medios excluyente y mercantilizado. Por lo demás, debe afirmarse que la transparencia y la inclusión de todos los sectores de la comunicación no han sido características de este proceso. Y acá existe una grave omisión legislativa, porque no hay ninguna iniciativa legal para la regulación de la transición.

A modo de conclusión: luces y sombras

Podemos afirmar que en los últimos veinte años ha existido un avance nada despreciable en el ejercicio de la libertad de expresión, quizá como nunca antes en la historia de El Salvador. Ahora, todas las personas tienen posibilidad de expresar sus ideas sin temer una respuesta represiva desde el Estado, muchos medios de comunicación han sido creados, y fluyen opiniones y visiones desde todo el espectro ideológico. Existen nuevas leyes que potencian la transparencia y el debate público -aunque deba reconocerse que no han desarrollado todo su potencial- y en la Asamblea Legislativa se encuentran en discusión dos leyes que pueden transformar el mapa de medios. Por lo demás, en los últimos días se ha abierto un debate importante sobre la necesidad de la democratización del espectro radioeléctrico, gracias a la movilización de importantes sectores y organizaciones de la sociedad civil.

Pero estas pocas luces se ven opacadas por muchas sombras. En efecto, la política pública estatal y las leyes se distancian mucho de los estándares internacionales que pretenden democratizar el derecho a la comunicación, lo cual ha dado como resultado un sistema de medios concentrado y excluyente. Son necesarios muchos cambios a partir de una discusión nacional amplia y una nueva visión sobre el derecho a la comunicación. Lo primordial es adoptar una Política Nacional sobre el Derecho a Comunicación y adecuar las leyes sobre radiodifusión, en particular la LT, a una perspectiva de derechos humanos, con el objetivo de contribuir a la construcción de una democracia de calidad sobre la base de los estándares internacionales presentados. El sistema de medios debe ser transformado a profundidad.

Es posible que estos cambios sean forzados si la Sala de lo Constitucional decide estimar las dos acciones de inconstitucionalidad presentados por la sociedad civil contra LT. Ello obligaría a una modificación de la LT en la Asamblea Legislativa, ojalá con una perspectiva democratizadora del sistema de medios, si así lo obliga la Sala de lo Constitucional.

No puede dejarse de repetir que los próximos años serán cruciales en este esfuerzo. Como dijimos, la posible prórroga automática de las concesiones actuales y el salto hacia la digitalización son eventos cruciales y las acciones que se tomen frente a ellos desde el Estado determinarán si el futuro es promisorio o negativo para el derecho a la comunicación por las próximas dos décadas.

Ya es tiempo de que las y los ciudadanos comprendan que el derecho a la comunicación debe ser patrimonio de todos y todas no coto de caza de unos cuantos privilegiados. Y esa comprensión debe convertirse en acción desde la sociedad para cambiar el sistema de medios, configurado en beneficio de élites desde el nacimiento de la radiodifusión en El Salvador. Hoy tenemos la oportunidad de hacer que la democracia salvadoreña crezca en calidad.

Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) (2006): Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra. En <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>. Consultado el 18.02.2014.

Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) y Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) (2005): Democratizando la Palabra. Informe Regional sobre los Marcos Regulatorios de la Radiodifusión en Centroamérica.

Asociación Mundial de Radios Comunitarias:

(2009 A) Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria. Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación, de AMARC, América Latina y el Caribe (ALC).

(2009 B) Las mordazas invisibles: nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión. Buenos Aires, Octubre de 2009.

(2010) Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual. Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC, América Latina y el Caribe (ALC).

Cocca, Aldo: The Radio spectrum resource as a common heritage of mankind. University of Hawaii, 1976.

Collier, David y Levitzky, Steven (1997): "Democracy with Adjectives: Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research" World Politics. Vol. 49.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2000): Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

Consejo de Europa (2007): Recomendación CM/Rec (2007)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la diversidad del contenido de los medios de comunicación. Aprobada por el Comité de Ministros el 31 de enero de 2007. Disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLoged=FFAC75>. Consultado el 18.02.2014

Corte Interamericana de Derechos Humanos:

(1985). La Colegiación Obligatoria de Periodistas. Arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

(1988) Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo). Serie C No. 4.

(2001 A) Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 5.

(2001 A) Caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

Cristancho, Andrea e Iglesias, Ricardo (2013): El Salvador: sistema de medios y calidad de la democracia, en Comunicación, Información y Poder en El Salvador. Claves para la Democratización. Fundación Comunicándonos

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN):

(2008): Cambios en El Salvador para vivir mejor. Programa de Gobierno 2009 -2014. Disponible en <http://www.cordes.org.sv/documentos%20para%20web%20Cordes/El%20Salvador/FMLN/plan%20electoral%20del%20FMLN%20para%20el%20gobierno%20del%20cambio.pdf>. Consultado el 10.03.2014.

(2013): El Salvador adelante. Programa de Gobierno para la Profundización de los Cambios. Disponible en http://www.salvatoryoscar.com/docs-audios/478601347_doc-audio.pdf. Consultado el 10.03.2014.

Gobierno de El Salvador (2009): *Plan Quinquenal para el Desarrollo 2010- 2014*. Disponible en http://tecnicapresidencia.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=108. Consultado el 20.03.2014.

Iniciativa Social para la Democracia (ISD) (2013): Segundo monitoreo al cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública. San Salvador, El Salvador, mayo de 2013.

Jiménez Benítez, William Guillermo (2007). *El enfoque de derechos humanos y las políticas públicas*. En http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf. Consultado el 16.3.2014

Levine, Daniel y Molina, José. (2007). *La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada*. América Latina Hoy, Universidad de Salamanca. Abril (045).

Loreti Damián: *Razones jurídicas que determinan la improcedencia de la penalización de la radiodifusión sin autorización*. Disponible en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/loreti/documentos_de_la_catedra/razones_juridicas_loreti.pdf. Consultado el 02.05.2014.

O'Donnell, Guillermo (2001): *La irrenunciabilidad del estado de derecho*, Revista Instituciones y Desarrollo, Números 8-9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, Espanya.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2008): *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008).

Organización de los Estados Americanos (2001): *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, el 11 de septiembre de 2001.

Pérez, Roberto y Carballo, William (2013): *El mapa de medios en El Salvador. Todo queda en familia*. En Comunicación, Información y Poder en El Salvador. Claves para la Democratización. Fundación Comunicándonos

Ramonet, Ignacio (2014): *Todos bajo control*. En <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=182862&titular=todos-bajo-control->. Consultado el 03.04.2014.

Relatores Especiales: Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información:

(2002) *Declaración Conjunta sobre Libertad de expresión y administración de justicia, Comercialización y libertad de expresión, y Difamación penal*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2> Consultado el 03.04.2014.

(2004) *Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2> Consultado el 03.04.2014.

(2007). *Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radio Difusión*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2> Consultado el 03.04.2014.

(2013) *Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=921&IID=2> Consultado el 03.04.2014.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

(2001) *Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev. De 6 abril 2001.

(2002) *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. De 17 marzo 2003.

(2009): *Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente*. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09 de 30 diciembre 2009.

(2013) *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Vol II*. OEA /Ser.L/V/II.149 Doc. 50 de 31 diciembre 2013.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador

(1984) *Sentencia de inconstitucionalidad 3 - 83 de veinticuatro de septiembre de mil novecientos ochenta y cuatro*.

(1992) *Sentencia de inconstitucionalidad 3-92 Ac. 6-92 de diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos*.

(2010) *Sentencia de inconstitucionalidad 91-2007 de veinticuatro de septiembre de dos mil diez*.

(2014) *Resolución de las doce horas con cincuenta minutos del día dieciséis de mayo de dos mil catorce. Proceso de inconstitucionalidad 65-2012*.

Sánchez, Juan Carlos (2013): *Derecho a la comunicación en el marco normativo salvadoreño, en Comunicación, Información y Poder en El Salvador. Claves para la Democratización*. Fundación Comunicándonos.

Serrano, Pascual:

(2014 A) *Desinformar como la CIA*. En <http://rebellion.org/noticia.php?id=183196>. Consultado el 10.04.2014.

(2014 B) *¿Y si las elecciones no fueran la democracia?* En <http://www.atlanticaxxii.com/2355/pascual-serrano-y-si-las-elecciones-fueran-la-democracia>. Consultado el 16.04.2014.

III. Guatemala, o de qué forma se legaliza la discriminación

III. Guatemala, o de qué forma se legaliza la discriminación

Amalia Jiménez Galán

1. Análisis de la política pública vigente para el derecho a la comunicación

En el caso concreto de Guatemala, la agenda política del Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas está estancada. Entre las muchas leyes pendientes, se encuentra una que dé cumplimiento al inciso H de este Acuerdo y facilite frecuencias de radio y televisión a las comunidades rurales y periurbanas. El relativo fracaso de las Mesas Nacionales de Diálogo ha obligado a las radios a actualizar sus estrategias. La falta de voluntad política es manifiesta. Las autoridades del legislativo nunca aprobaron los proyectos de ley importantes para garantizar los derechos indígenas, a pesar de tantos años de trabajo de la sociedad civil para elaborar marcos legislativos acordes a los estándares internacionales de derechos humanos.

Somos conscientes de que el sector por sí sólo no puede obtener incidencia en los poderes del Estado y que es imprescindible la articulación con el resto de sectores sociales para lograr transformar la realidad. La articulación ha sido un gran desafío porque las radios se sostienen con personal voluntario en la mayoría de los casos y no disponen de financiación ni para la renovación del equipamiento ni para la realización de muchas actividades en coordinación con otras organizaciones y movimientos sociales. Existe una demanda de mayor formación en aspectos jurídicos, así como de herramientas de trabajo que facilite la labor de defensa y promoción en el ámbito local y nacional. Esta formación abarca también la necesidad de instrumentos que pongan en relación el derecho a la comunicación con otros derechos humanos fundamentales, pues generalmente se priorizan las cuestiones de salud, educación, alimentación, acceso a la tierra, sin dimensionar hasta qué punto el establecimiento de garantías al ejercicio del derecho a la comunicación puede ayudar a impulsar al resto de las reivindicaciones y propuestas sociales generadas en el seno de comunidades, organizaciones y movimientos indígenas.

Con claridad, ante la falta de voluntad política de las autoridades en las instituciones del Estado y ante la necesidad de seguir haciendo conciencia sobre los cómo, los porqué y los para qué de la igualdad de oportunidades en el acceso a las frecuencias de radio y televisión, esta investigación forma parte de un esfuerzo mayor de sistematización y divulgación de la realidad de nuestro sector. Así mismo,

se realiza como una manera de aportar nuevas herramientas de reivindicación y generación de propuestas alrededor del establecimiento de garantías para el ejercicio del derecho a la comunicación, su fundamentación y trascendencia.

El acceso a las frecuencias de radio y televisión en condiciones de igualdad supone disponer de oportunidades de reproducción espiritual, política, cultural, organizativa, comunicativa y económica para los pueblos originarios de Abya-Yala¹. Sin embargo, existe escasez de investigación y aporte de conocimiento científico-holístico al respecto. Frente a la falta de voluntad política de las autoridades que deben legislar a favor del derecho a la comunicación, queda esta huella que construye memoria histórica de la denegación, de la discriminación legalizada, mientras no exista una realidad mejor sobre la cual rendir testimonio. Con discriminación legalizada, nos referimos al conjunto de leyes, y ausencias de ellas, con las que el mercado político perpetúa el racismo que trajo el colonialismo español.

Hasta el día de hoy, año 2014 en el calendario gregoriano y 5.130 del nuevo baktún en el calendario maya, la política pública que existe en Guatemala en relación con la radiodifusión comunitaria y el acceso equitativo a las frecuencias de radio y televisión es una política pública represora.

1.1. La norma constitucional e instrumentos jurídicos internacionales vigentes sobre libertad de expresión, radiodifusión y derecho a la comunicación

Además de la principal norma que conforma el marco regulador de la radiodifusión en Guatemala, que es la Constitución, citamos y analizamos aquí otros tratados, declaraciones y convenciones que, por pertenecer al campo de carácter progresivo de los derechos humanos, y por otros motivos específicamente expuestos aquí, tienen carácter vinculante, o bien, ordenador de criterios para la posterior legislación que de ellos se derive:

a) Constitución Política de la República de Guatemala.

En su parte invocatoria, la Constitución Política de la República de Guatemala señala al Estado como “responsable de la promoción de bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestro antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar, la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden constitucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes proceden con absoluto apego al derecho”.

Para reclamar un acceso más equitativo a las frecuencias radioeléctricas, nos fundamentamos especialmente en estos dos artículos de nuestra carta magna:

“Artículo 2°. Deberes de Estado. Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, el desarrollo integral de la persona (Principios filosóficos de la

¹ *Abya-Yala es el nombre que dan al continente americano los pueblos originarios que lo habitan milenariamente. La reivindicación de este nombre forma parte de los procesos de recuperación de identidad y reconstrucción histórica.*

Constitución).

Artículo 4°. Libertad e igualdad. En Guatemala, todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos (...).”

De éste último artículo se desprende que el derecho a la comunicación es para todas las personas. Por lo tanto, todas y todos podemos ejercer el derecho a acceder a los medios de comunicación.

La Constitución Política de la República establece en el artículo 1° que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”. Una de las formas de alcanzar el desarrollo es a través de la comunicación, para ello el Estado cuenta entre sus bienes, según el artículo 121, con “las frecuencias radioeléctricas”, que deben ser otorgadas bajo los “principios de justicia social sin discriminación”, según el régimen económico y social contenido en el artículo 118, y del principio de que: “El interés social prevalece sobre el interés particular”, como parte de los derechos inherentes a la persona humana contenidos en el artículo 44.

Desde el punto de vista de los derechos de los pueblos originarios, destacamos estos tres artículos:

Art.57 Derecho a la cultura. “Toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad, así como a beneficiarse del progreso científico y tecnológico de la nación”.

Art. 58. Identidad cultural. “Se reconoce el derecho de la personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”.

Art. 66. Protección de Grupos Étnicos. “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos, entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia Maya. El estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres y tradiciones, formas de organización social.”

En consecuencia, las radios que se dedican promocionar la cultura de los pueblos y promueven el desarrollo integral de la comunidad están ejerciendo un derecho constitucional, tanto por el contenido de su expresión y como por la libertad de pensamiento en sí.

El artículo 202 bis del Código Penal configura la discriminación como delito. Por lo tanto, el Estado está obligado a erradicar la discriminación y exclusión, y en ningún momento debe prestarse a la violación masiva de los derechos de los pueblos indígenas, negándoles el servicio de la radiodifusión para su desarrollo en los términos contenidos en el artículo 35 de la Constitución, garante fundamental de la libertad de expresión en nuestro país:

Art. 35. Libertad de emisión del pensamiento. “Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de esta libertad faltare al respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la

ley. Quienes se creyeren ofendidos tienen derecho a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones.

No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos (...).

La actividad de los medios de comunicación social es de interés público y éstos en ningún caso podrán ser expropiados. Por faltas o delitos en la emisión del pensamiento no podrán ser clausurados, embargados, intervenidos, confiscados o decomisados, ni interrumpidos en su funcionamiento las empresas, los talleres, equipo, maquinaria y enseres de los medios de comunicación social.

Es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho.

La autorización, limitación o cancelación de las concesiones otorgadas por el Estado a las personas, no pueden utilizarse como elementos de presión o coacción para limitar el ejercicio de la libre emisión del pensamiento.

Un jurado conocerá privativamente de los delitos o faltas a que se refiere este artículo. Todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento.

Los propietarios de los medios de comunicación social, deberán proporcionar cobertura socioeconómica a sus reporteros, a través de la contratación de seguros de vida.”

A modo de conclusión, vemos cómo la Constitución establece que la emisión del pensamiento es ”libre”, es decir nada la puede impedir, ni las personas ni el estado mismo. Además, establece que esa libertad se puede ejercer por cualquier medio, es decir, las personas y los pueblos nos podemos expresar mediante un dibujo sobre un papel, escribiendo lo que pensamos, por medio de una obra de arte, por medio de la radio o la televisión.

La Constitución reafirma la libertad de expresión o de emisión del pensamiento, al establecer que este derecho no puede ser restringido, es decir no puede ser limitado, prohibido o condicionado por ninguna ley, o por algo que decida el Estado o la empresa privada.

El Estado de Guatemala se encuentra obligado a velar porque sus habitantes ejerzan el derecho a la libertad de expresión. A través de distintos instrumentos legales internacionales, el Estado garantiza que las comunidades y las personas podamos ejercer este derecho. Es más, nuestra Constitución ha establecido en el artículo 46 que: “En materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.” Dicho en otras palabras, lo que establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos, debe cumplirse aun cuando la ley interna dijera lo contrario

debido a una desactualización del marco regulador a nivel nacional o a cualquier otro motivo.

b) Ley de Libre Emisión del Pensamiento

Esta Ley tiene rango constitucional, debido a que emana de la asamblea constituyente de 1985, junto con otras 4 leyes más. Reafirma lo establecido en la Constitución, cuando en su artículo 1 dispone:

“Es libre la emisión del pensamiento en cualquier forma, y no podrá exigirse en ningún caso, fianza o caución para el ejercicio de este derecho ni sujetarse a previa censura”.

Desde su rango preeminente, destacamos un artículo que prohíbe al estado denegar licencias para que funcionen medios de comunicación, realidad que ha estado sucediendo con respecto a las solicitudes que se realizan desde los medios de comunicación comunitaria que tratan de acceder a frecuencias de radio.

“Artículo 13. Para salvaguardar el derecho de la libre emisión del pensamiento por cualquier medio, queda prohibido decretar la congelación del papel destinado a la prensa, limitar la importación de cualquier maquinaria, enseres y materiales para la emisión del pensamiento, así como denegar las licencias para que funcionen en el país las empresas y órganos destinados a estos fines”.

c) Tratados y otros instrumentos jurídicos internacionales vigentes sobre libertad de expresión, radiodifusión y derecho a la comunicación

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Como país integrante de las Naciones Unidas y que no manifestó oposición en su momento, Guatemala es signataria de esta declaración, es decir: se obliga a acatar todo lo establecido en la misma. En el artículo 19, esta declaración establece que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Cuando la declaración dice “por cualquier medio de expresión” claramente se entiende que usar la radio para difundir el pensamiento, el suyo propio o de una comunidad o colectivo, es absolutamente lícito.

Convención Americana de Derechos Humanos

Guatemala es signataria de este tratado. Es decir, se obliga a cumplir con lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como “Pacto de San José”, que en su artículo 13 dispone:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección”.

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

En estos artículos, se hace referencia a que el Estado no puede abusar de controles para restringir el ejercicio de este derecho. Es decir, el Estado no puede abusar del control de las frecuencias, por un lado; y por otro, no puede abusar en el control en la adquisición del equipamiento tecnológico, como se intenta hacer ver en algunas campañas de anuncios que advierten sobre la supuesta ilegalidad de utilizar equipamiento no autorizado. Tan ilegal sería que el Estado restringa el acceso a papel o maquinaria de imprenta, en el caso de medios escritos, como limitar el acceso a transmisores o a antenas, en el caso de la radiodifusión.

El Estado no puede impedir el acceso a las frecuencias por parte de sectores que no cuentan con grandes sumas de capital, ni poner restricciones al equipamiento, puesto que esto supone limitar a la ciudadanía en su ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Por otro lado, esta misma ley contiene otros artículos que suponen un riesgo para la libertad de expresión, pues tipifican delitos como el de “traición a la patria” y otros, cuya aplicación puede ser susceptible de muchos riesgos de abuso de poder:

“Artículo 28. Pueden dar lugar a juicio de jurado y a sanciones, conforme a esta ley, las publicaciones en que se abuse de la libertad de emisión del pensamiento en los casos siguientes:

- a) Los impresos que impliquen traición a la patria;
- b) Los impresos que esta ley considera de carácter sedicioso;
- c) Los impresos que hieran a la moral;
- d) Los impresos en que se falta al respeto de la vida privada; y
- e) Los impresos que contengan calumnias o injurias graves”.

Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos

En el artículo 19, este acuerdo internacional ratificado por Guatemala establece:

“2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En la parte VI, capítulo sobre Educación y Medios de Comunicación, se dispone:

“Artículo 26. Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional;

Artículo 27. 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin”.

Cuando el convenio 169 de la OIT, en la parte sexta, reconoce la importancia de la educación y los medios de comunicación, claramente expresa en el numeral 3 del artículo 27 de dicho apartado, la obligación de los gobiernos a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a crear sus propias instituciones y medios de educación. En este mismo inciso, se debe entender que cuando se refiere a que el Estado debe facilitar los recursos apropiados para tal fin, esto incluye a las frecuencias radioeléctricas, que no son más que otro recurso al servicio de la educación de los pueblos. En ese sentido, este convenio respalda el Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos indígenas.

Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

En octubre de 2007, se produjo un avance histórico en el proceso de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos originarios con esta Declaración Universal de las Naciones Unidas, en la que se incluyen dos artículos en referencia a libertad de expresión y derecho a la comunicación:

“Artículo 15:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

Artículo 16:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de comunicación no indígenas sin discriminación alguna.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena”.

A pesar de la preeminencia de la Declaración en los sistemas jurídicos nacionales, todavía hay personas que no ven claro la consideración de la Declaración como un instrumento internacional vinculante por tal o cual razón. Sin embargo, lo es, por varios motivos:

- La Declaración se hizo a lo largo de un arduo proceso de definiciones consensuadas durante cerca de veinte años. En este proceso participaron delegaciones de Estado y representantes de pueblos indígenas de todo el mundo. Tan sólo 4 países de todo el sistema de las Naciones Unidas se manifestaron en contra de su aprobación, inicialmente. Al día de hoy, incluso estos países han modificado su posición y han aceptado la Declaración.
- Desde el punto de vista jurídico, los derechos humanos tienen un carácter progresivo. Como sociedades conscientes, no podemos “recortar” derechos humanos, sino solamente profundizarlos y ampliar condiciones para que su ejercicio se garantice.
- La Declaración especifica o proporciona una interpretación de los derechos de los pueblos y personas indígenas. En este sentido, la Declaración tiene un efecto vinculante para la promoción, el respeto y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo. La Declaración es un instrumento significativo para evitar la violación de los derechos humanos de 370 millones de indígenas en todo el mundo.
- La adopción de la Declaración significa un mensaje claro para la comunidad internacional (CONAIE y Fundación Tukui Shimi, 2010), en el sentido de afirmar que los derechos de los pueblos indígenas nos son diferentes o menos que los derechos de otros. Y además que son derechos integrales y forman parte indispensable del sistema de derechos humanos dedicados a la protección de todas las personas.

Además, en las normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH, 2009), se establecen también criterios claros respecto a cómo garantizar derechos fundamentales de pueblos indígenas:

“10. Varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero principalmente el artículo 21 (derecho a la propiedad), protegen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales y sus miembros. En ausencia de referencias expresas a los pueblos indígenas y tribales en el artículo 21, la CIDH y la Corte Interamericana han utilizado las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 28 y el artículo 29.b de la Convención Americana. El artículo 29.b de la Convención Americana prohíbe la interpretación restrictiva de los derechos recogidos en la Convención (principio *pro homine*); en consecuencia, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han interpretado el contenido del artículo 21 de la Convención Americana a la luz de los desarrollos normativos en el derecho internacional de los derechos humanos en relación con los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia relevante de los órganos de tratados de Naciones Unidas”.

“19. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su elaboración del derecho de propiedad indígena, consideran relevante e importante la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A partir de su adopción por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha comenzado a jugar un papel similar al del Convenio No. 169 como guía para la adopción e implementación de normas y políticas públicas en los países del sistema interamericano. Sus disposiciones, en conjunción con la jurisprudencia del sistema, constituyen un *corpus iuris* aplicable en relación con los derechos de los pueblos indígenas, y específicamente en relación con el reconocimiento y protección del derecho de propiedad comunal. La CIDH ha valorado positivamente, como avance legislativo, la incorporación legal en el ordenamiento jurídico interno de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y ha llamado a los Estados a remitir información sobre su implementación”.

“23. La CIDH y la Corte han recurrido a los desarrollos constitucionales y legislativos de países específicos, porque “el derecho de propiedad consagrado en la Convención Americana no puede interpretarse aisladamente, sino que debe hacerse tomando en cuenta el conjunto del sistema jurídico en el que opera, considerando tanto el derecho nacional como el internacional, en virtud del artículo 29 de la Convención”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que el “Artículo 29.b de la Convención (...) prohíbe interpretar alguna disposición de la Convención en el sentido de limitar el goce y el ejercicio de cualquier

derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes internas del Estado en cuestión o de acuerdo con otra convención en que sea parte el Estado”. En consecuencia, la Corte ha interpretado el artículo 21 de la Convención a la luz de la legislación interna sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

“50. El deber de los Estados de otorgar una protección especial a los pueblos indígenas y tribales ha sido resaltado por la CIDH desde sus primeras decisiones. En su Resolución de 1972 sobre la “Protección especial de las poblaciones indígenas. Medidas para combatir el racismo y la discriminación racial”, la CIDH ya había expresado que “por razones históricas y por principios morales y humanitarios, la protección especial de las poblaciones indígenas constituye un compromiso sagrado de los Estados”. Para la CIDH, “este concepto de protección especial ha sido desde entonces considerado en numerosos países y en informes individuales aprobados por la Comisión y (...) ha sido reconocido y aplicado en el contexto de numerosos derechos y libertades enmarcados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluidos el derecho a la vida, el derecho a un trato humano, el derecho a la protección judicial y a un juicio imparcial y el derecho a la propiedad”. En tal sentido, la CIDH ha explicado que un elemento central a la base de las normas y principios relevantes de derecho internacional “es el reconocimiento de que la garantía del pleno y efectivo goce de los derechos humanos por los pueblos indígenas exige considerar su situación y experiencias históricas, culturales, sociales y económicas. En la mayoría de los casos, esto ha incluido la identificación de la necesidad de que los Estados apliquen medidas especiales para compensar la explotación y discriminación a que estas sociedades han sido sujetas a manos de los no indígenas”.

Recomendaciones internacionales, para Guatemala, de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión y de la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Las recomendaciones de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión para las instituciones del Estado de Guatemala (CIDH, 2001) tienen plena vigencia y establecen específicamente:

“115. La existencia de monopolios en los medios de comunicación está prohibida por la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su artículo 130 establece que:

Se prohíben los monopolios y privilegios. El estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria. (...)

116. Por su parte el artículo 13 de la Ley de Radiocomunicaciones señala que:

El Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, queda encargado de evitar el abuso en el otorgamiento de concesiones para explotar comercialmente estaciones de radio o de televisión, y reglamentará el uso de repetidoras y de los sistemas de enlace, a fin de limitar el funcionamiento de las empresas que tiendan a absorber esta actividad, en perjuicio del Estado y de terceras personas.

117. La Relatoría señala que las concesiones de canales de televisión y ondas de radiodifusión deberían contemplar criterios democráticos que aseguren la representatividad de todos los sectores que conforman la sociedad. Las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen las concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información, garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”.

Este mismo informe de recomendaciones al estado de Guatemala concluye:

“Tal como lo ha señalado anteriormente la Comisión, las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan dentro de la legalidad. La Relatoría reitera la importancia de que se establezcan criterios democráticos para la asignación de frecuencias radioeléctricas”.

En el Informe del año siguiente (CIDH, 2002) la Relatoría advierte, en los siguientes términos, acerca del papel social que desempeñan las radios comunitarias y la necesidad de garantizar la pluralidad y la igualdad en el acceso a las frecuencias de radio y televisión:

“Las radios comunitarias, que deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados, responden en muchos casos a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil. [...] Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitaria, resulta inadmisibles² el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. [...] La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo”

Las recomendaciones 5, 6 y 7 del informe 2004 de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH al estado de Guatemala (CIDH, 2004) establecen:

“5. Garantizar la puesta en práctica de políticas que incorporen

² *Inadmisibles: que no se puede admitir que suceda*

criterios democráticos y la igualdad de oportunidades en el acceso a las concesiones de espacios de televisión y radiodifusión, en concordancia con los compromisos asumidos por el Estado con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

6. Disponer las medidas necesarias para que se cumplan las leyes antimonopolios vigentes en Guatemala; en especial tomar medidas de acción positiva que garanticen el acceso a los medios de comunicación a los grupos minoritarios.

7. Implementar los principios establecidos en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108º período ordinario de sesiones como marco jurídico que regula la efectiva protección de la libertad de expresión”.

Además, la Declaración conjunta de Diversidad en la Radiodifusión del 2007 de los Relatores (Naciones Unidas, 2007) en el mundo establece como criterio para la definición de políticas públicas de comunicación que:

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

En este punto, es necesario enfatizar el avance que supone el informe especial Estándares sobre Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente (CIDH, 2009), que en su punto 77 expresa lo siguiente:

“77. Por lo demás, la decisión para renovar o no una licencia debe analizar en el caso concreto cómo compatibilizar el objetivo de fomentar la pluralidad y diversidad de voces, en particular en países o regiones con índices de concentración de la propiedad de los medios de comunicación muy altos, con la prohibición de castigar la línea editorial o informativa de un medio. Al respecto, la Relatoría Especial ha recomendado a los Estados que la regulación sobre radiodifusión establezca que en la asignación de frecuencias se tengan en cuenta “criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades de todos los individuos en el acceso y la operación de estos medios en condiciones de equidad, sin restricciones desproporcionadas o irrazonables” y que “se evite la asignación, el retiro o la no renovación de las frecuencias o licencias por razones discriminatorias o arbitrarias³”. Es por ello que resulta fundamental, a fin de evitar arbitrariedades, que la regulación establezca previamente y de manera clara y precisa los criterios que guiarán la decisión sobre las solicitudes de renovación de licencias.”

³ *Arbitrarias: De arbitrario, se aplica a la persona que actúa solamente basándose en su voluntad o capricho y no en la razón, la lógica o la justicia.*

En este mismo informe 2009, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH establece que:

“Son discriminatorias, por ejemplo, las limitaciones que pueden estar previstas en la legislación, o que se imponen en la práctica, que establecen para cierto tipo de medios restricciones en cuanto a contenidos, potencia, cobertura territorial o acceso a fuentes de financiamiento, sin un argumento suficiente, objetivo y razonable, que persiga una finalidad legítima ajustada a la Convención Americana”.

El llamamiento a las instituciones del estado para garantizar la inclusión de los medios comunitarios en el acceso a las frecuencias de radio y televisión se establece muy claramente en el punto 109 (CIDH, 2009):

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

El punto 101 de este informe (CIDH, 2009), establece lo siguiente respecto a los criterios mínimos o básicos sobre los cuales regular el acceso a las frecuencias de radio y televisión para uso comunitario:

“101. A su turno, en el Informe Anual 2007, la Relatoría Especial sostuvo que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: (a) la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (b) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse. En ese informe, la Relatoría Especial recomendó a los Estados: “[l]egislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas”.”

Para completar esta síntesis de llamados de la CIDH al estado de Guatemala, vamos a detenernos en cómo tanto la ciudadanía como los Relatores de Libertad de Expresión de diferentes organismos multilaterales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa concluyen en el compromiso que tienen los estados con la necesidad de favorecer un acceso equitativo a las frecuencias radioeléctricas:

En la Iniciativa Ciudadana: 21 puntos por una ley de radiodifusión para la Democracia (Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2009), la sociedad civil organizada indica con claridad la necesidad de legislar de acuerdo al criterio de garantizar la diversidad en la radiodifusión:

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

El Informe 2009 de la Relatoría de Pueblos Indígenas de la CIDH, titulado “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia⁴ del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, establece:

73. Por esta razón, los Estados deben reconocer y proteger sistemas productivos basados en la utilización extensiva del territorio, en el uso temporal de los cultivos, junto con la rotación y los descansos de las tierras, entre muchos otros ejemplos. Desconocer estos sistemas, o considerar que estos sistemas equivalen al abandono de la tierra, implica privar a las comunidades de la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de sus derechos de propiedad. Tales sistemas tradicionales para el control y uso del territorio “son esenciales en muchas circunstancias para el bienestar individual y colectivo y en efecto para la supervivencia de los pueblos indígenas”, dado que el control sobre la tierra se refiere “a su capacidad de brindarle recursos para el sustento” al pueblo correspondiente, así como “al espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo”.

Si el concepto de territorio que considerado por las autoridades del Estado es “el espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo”, y consideramos el aire como parte integrante e indivisible del territorio indígena, el acceso a las frecuencias de radio y televisión para la reproducción cultural y social del pueblo es imprescindible.

En una realidad como la actual, de monopolio televisivo en idioma español y de oligopolio radiofónico también en español, la única alternativa para los pueblos mayas de Guatemala es la de fundar sus propios medios de comunicación en los que reproducir su cultura desde su propia cosmovisión y desde su propio idioma. La diversidad cultural, en el entorno que se ha dado en llamar “sociedad de la información”, precisa que todas las voces sean escuchadas y puedan participar del concierto de la información y la comunicación en igualdad de oportunidades. Una cosmovisión tan rica y profunda como la maya debe ser expresada y compartida

⁴ Normas: Son reglas dirigidas a la ordenación del comportamiento humano prescritas por una autoridad cuyo incumplimiento puede llevar aparejado una sanción. Generalmente, impone deberes y confiere derechos.

Jurisprudencia: Del concepto latino *ius prudentia*, se conoce como **jurisprudencia** al conjunto de las sentencias de los tribunales y a la **doctrina** que contienen. El término también puede utilizarse para hacer referencia al criterio sobre un problema jurídico que fue establecido por sentencias previas y a la ciencia del **derecho** en general.

en su propio idioma a través de todo tipo de medios de comunicación, incluyendo los radioeléctricos.

Recomendaciones internacionales de otros organismos multilaterales

Ahora nos vamos a detener a recopilar algunas recomendaciones internacionales de otros organismos multilaterales que son muy esclarecedoras también respecto al tipo de criterios con los cuales se puede elaborar un marco regulador de la radiodifusión comunitaria acorde con los derechos humanos:

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El informe (UNDP- October 2003) señala que:

“Los marcos legales y reguladores que protegen y fomentan los medios comunitarios son especialmente claves para asegurar la libertad de expresión y el acceso a la información de los grupos vulnerables”.

El Banco Mundial

El Banco Mundial (Banco Mundial, abril 2003) valora en los siguientes términos la importancia de las radios comunitarias para los procesos de desarrollo:

“Las emisoras comunitarias pueden ser medios fundamentales para facilitar la información, la voz y la capacidad para el diálogo [...] La existencia de una red de emisoras comunitarias [...] es un medio efectivo para el compromiso cívico de los pobres”.

La Comisión de Naciones Unidas para la Educación, las Ciencias y la Cultura (UNESCO)

La Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales de UNESCO, celebrada en octubre del año 2005 (UNESCO, 2005), recuerda las siguientes obligaciones de los estados:

“Los Estados tienen la obligación y el derecho de “adoptar medidas para promover la diversidad de los medios de comunicación social”.

Asimismo, la Convención establece un principio de actuación que interrelaciona la diversidad de expresiones culturales con la igualdad en el acceso a los medios de comunicación:

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

La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI)

La Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información celebrada en Ginebra en el año 2003 (CMSI, 2003) recuerda que los estados están obligados a:

“Fomentar la diversidad de regímenes de propiedad de los medios de comunicación”.

En el Informe Los derechos de comunicación 10 años después de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información: Percepciones de la sociedad civil (APC, 2013), se consigna como resultado de una amplia encuesta realizada entre personas de la sociedad civil, que “la mayoría de los encuestados y encuestadas opinaron que los medios comunitarios que existen contribuyen fuertemente a crear pluralidad y diversidad de opiniones y voces en su país. Cuarenta por ciento afirmó que eso es así, sin dudas, y sólo 2% sostuvo lo contrario. Esto indica que los medios comunitarios colaboran con la diversidad y la pluralidad, incluso cuando no hay una política gubernamental o apoyo regulatorio directos”.

1.2. Análisis sobre el marco jurídico relativo a la adjudicación y administración de frecuencias, su aplicabilidad, avances y limitaciones

a) Ley de Radiocomunicaciones

En el artículo 6, inciso 2 de esta ley, se establece como atribución del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas “autorizar o denegar la instalación y funcionamiento de los servicios de radiocomunicaciones privadas y de sistemas y estaciones radioeléctricas que no tengan fines comerciales”.

La Ley de Radiocomunicaciones está vigente, pues no fue derogada cuando entró en vigencia la nueva Ley de Telecomunicaciones, ya que el Organismo Ejecutivo aún no ha presentado al Congreso de la República la modificación de este Decreto 433 para adecuarlo a la Ley de Telecomunicaciones, tal como lo ordena literalmente su artículo 97: “Ley de Radiocomunicaciones. Como consecuencia de la promulgación de esta ley, el Organismo Ejecutivo deberá presentar al Congreso de la República una iniciativa de ley para adecuar la Ley de Radiocomunicaciones, Decreto Ley 433, a la presente”. De conformidad con el artículo 6, inciso 2 arriba citado, aún queda una posibilidad de que el Ministerio de Comunicaciones pueda autorizar nuevas frecuencias, incluso sin la anuencia expresa de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), a solicitud expresa de las radios comunitarias.

El inciso 3 del artículo 6° del Decreto Ley 433 también faculta al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas a “asignar frecuencias para los diversos servicios radioeléctricos, de acuerdo con los tratados, convenios y reglamentos internacionales”.

En el artículo 13 del citado decreto se establece que “el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, queda encargado de evitar el abuso en el otorgamiento de concesiones para explotar comercialmente estaciones de radio o de televisión, y reglamentará el uso de repetidoras de los sistemas de enlace, a fin de limitar el funcionamiento de empresas que tiendan a absorber esta actividad, en perjuicio del Estado y de terceras personas”.

Como puede observarse, el espíritu de este artículo es evitar los oligopolios radiofónicos de carácter comercial, hoy día producidos al amparo de la Ley de

Telecomunicaciones, mediante la adjudicación de frecuencias por subasta pública a los mejores postores.

b) Acuerdos de Paz

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), en lo relativo a los derechos culturales, el numeral 2, inciso “H”, establece que el estado de Guatemala asume los siguientes compromisos:

“H. Medios de comunicación masiva:

1. Al igual que el sistema educativo, los medios de comunicación tienen un papel primordial en la defensa, desarrollo y transmisión de los valores y conocimientos culturales. Corresponde al Gobierno, pero también a todos los que trabajan e intervienen en el sector de la comunicación, promover el respeto y difusión de las culturas indígenas, la erradicación de cualquier forma de discriminación, y contribuir a la apropiación por todos los guatemaltecos de su patrimonio pluricultural.

2. Por su parte, a fin de favorecer el más amplio acceso a los medios de comunicación por parte de las comunidades e instituciones mayas y de los demás pueblos indígenas, y la más amplia difusión en idiomas indígenas del patrimonio cultural indígena, en particular maya, así como del patrimonio cultural universal, el Gobierno tomará en particular las siguientes medidas:

a) Abrir espacios en los medios de comunicación oficiales para la divulgación de las expresiones culturales indígenas y propiciar similar apertura en los medios privados;

b) Promover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias en la actual Ley de Radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso de los medios de comunicación. Promover asimismo la derogación de toda disposición del ordenamiento jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad; y c) ...”.

Lo estipulado en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas desarrolla doctrinalmente parte del capítulo II, sección tercera de la Constitución Política de la República de Guatemala

c) Ley Marco de los Acuerdos de Paz

Para beneficio de nuestro proceso de regulación, así como para el de otros procesos similares cuyas iniciativas de ley en cumplimiento de los Acuerdos de Paz duermen en las gavetas del Congreso, se cuenta con un espacio de apoyo a partir de la aprobación de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz desde el 1 de septiembre de 2005.

Dicha Ley fue posteriormente ampliada en el acuerdo gubernativo 21-2006 de fecha 14 de enero de 2006 y en el acuerdo gubernativo 156-2006 de fecha 13 de marzo de 2006. Su aporte esencial al proceso de actualización legislativa a favor de los derechos humanos consiste en la aprobación y puesta en marcha de todo un sistema de impulso, monitoreo, promoción, consulta y participación ciudadana de cara a garantizar el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Esta ley supone un paso adelante en la puesta en práctica de los compromisos del Estado que tan lentamente han avanzado en los años que han pasado, desde la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, no se aplica en la práctica. Es decir, no existe ninguna consulta ni participación en relación con lo establecido en los Acuerdos. Ningún proyecto relacionado con el territorio, la educación, la salud o la comunicación se consultan de acuerdo a las instituciones y autoridades propias de los pueblos indígenas. Todo esto hace, de las radios comunitarias, la subversión necesaria.

d) Ley de Idiomas Nacionales de Guatemala

El día 7 de mayo de 2003 fue aprobada la Ley de Idiomas Nacionales de Guatemala. De su contenido, se pueden destacar al menos tres artículos donde se establece la necesidad de promover los idiomas nacionales, así como su divulgación a través de los medios de comunicación:

“Artículo 3. Condición sustantiva. El reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas nacionales es una condición fundamental y sustantiva en la estructura del Estado y en su funcionamiento, en todos los niveles de la administración pública deberá tomarlos en cuenta.

Artículo 14. Prestación de servicios. El Estado velará porque en la prestación de bienes y servicios públicos se observe la práctica de comunicación en el idioma propio de la comunidad lingüística, fomentando a su vez esta práctica en el ámbito privado.

Artículo 17. Divulgación. Los medios de comunicación oficiales deben divulgar y promocionar, en sus espacios, los idiomas y culturas Mayas, Garífuna y Xinka y propiciar similar apertura en los medios privados”.

e) Ley General de Telecomunicaciones (LGT)

Con el afán de “modernizar” las telecomunicaciones, esta ley tuvo el sentido primordial de favorecer el proceso de privatización de servicios de telecomunicaciones telefónicas. Sin embargo, introdujo una serie de artículos que afectan la consideración y procedimientos de otorgamiento de las frecuencias radioeléctricas para medios de comunicación.

La LGT muestra la incoherencia del gobierno de esa época, pues acabando de firmar el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) en marzo de 1995, y a pesar de estarse produciendo los primeros intentos de las organizaciones de radios comunitarias por impulsar en el Congreso una iniciativa

de ley en cumplimiento del AIDPI, con la LGT (noviembre de 1996) se reguló en sentido contrario a la letra y al espíritu de los Acuerdos de Paz.

La LGT dispone la subasta como único mecanismo de acceso a las frecuencias radioeléctricas. Es decir, en lugar de prever mecanismos equitativos de acceso, siguiendo los expresos criterios de los Acuerdos de Paz, esta ley estableció el mecanismo más discriminador posible, que es el capital.

Cuando los derechos de usufructo a que se refiere el inciso c) del artículo 51 de la citada ley se adquieren mediante el mecanismo de la subasta, en donde se ofrecen cantidades de dinero, se obvia que las organizaciones comunitarias no están en capacidad de ofrecer capital para competir. Esto ha traído como consecuencia una innegable privatización del espectro radioeléctrico guatemalteco para uso comercial, en clara contravención de leyes nacionales y tratados internacionales que lo consideran un patrimonio de la humanidad y un recurso de beneficio social.

La adquisición de frecuencias mediante el mecanismo de subasta ha traído como consecuencia asimismo, una mayor concentración de frecuencias en pocas empresas comerciales, quienes las han adquirido para formar grandes cadenas radiofónicas, con presencia a nivel nacional.

La CIDH ha señalado en repetidas ocasiones que es preciso modificar la legislación para evitar procedimientos discriminatorios como la subasta, prevenir la formación de monopolios y oligopolios y, en definitiva, garantizar la diversidad en la radiodifusión.

Por último, debemos destacar la contradicción de la LGT con respecto al decreto ley 433, Ley de Radiocomunicaciones, en cuanto al ente del Estado encargado de administrar las frecuencias.

f) Sobre el acuerdo gubernativo que se aprobó en febrero de 2007

El 8 de febrero de 2007 el gobierno de Guatemala aprobó el acuerdo gubernativo n° 43-2007 para viabilizar la aplicación de una serie de prácticas de persecución penal contenidas en la “Política Gubernativa para Resolver la Problemática de las Radios Ilegales”, publicada en el Diario de Centroamérica el 12 de febrero de este mismo año.

Ante la institucionalización de la represión como forma de solución, la totalidad de las organizaciones participantes en la Mesa Nacional de Diálogo sobre Medios de Comunicación Comunitaria manifestaron su repudio por esta acción que demostró la poca voluntad política del gobierno de la GANA, Gran Alianza Nacional, por afrontar la necesidad de una reforma legislativa que garantice condiciones de acceso equitativo a los medios de comunicación. Los porqués al rechazo de este acuerdo gubernativo se encuentran razonados y argumentados en la carta de respuesta y solicitud que las organizaciones de la Mesa Nacional de Diálogo entregaron a cada una de las dieciséis autoridades firmantes de dicho acuerdo gubernativo:

“(…) Las organizaciones del tercer sector abajo firmantes nos dirigimos a su persona para manifestarles nuestra preocupación y rechazo por

las inexactitudes y las propuestas de objetivos y líneas de acción que fueron hechas públicas en el documento de ‘Política Gubernativa para Resolver la Problemática de las Radios Ilegales’, según el Diario de Centroamérica, de fecha 13 de febrero de 2007 (...).

La política pública no debería ser para resolver la problemática de las radios ilegales. A nuestro modo de entender, la problemática de las comunidades que tratan de ejercer su derecho humano fundamental a la información está provocada por el vacío legal existente.

Dado que el poder legislativo ha sido incapaz -en once años de proceso de paz- de dar cumplimiento al inciso H del Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, así como de dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las comunidades del país viven una situación de vacío legal provocada por la incapacidad de sus autoridades para dotarlas de marcos legales adecuados, justos, progresistas y que sitúen a Guatemala en la vanguardia de los países que cumplen con los estándares de derechos humanos en materia de legislación”.

La “Política Gubernativa para Resolver la Problemática de las Radios Ilegales” afirma que la Mesa Nacional de Diálogo, un intento de concertación social cuyo fruto fue la elaboración de la propuesta de Ley de Medios de Comunicación Comunitaria, que luego se ingresaría con el número 4087 en el Congreso, “no tuvo resultado efectivo ni eficaz”. A lo cual, la respuesta de la Mesa Nacional de Diálogo en su carta fue:

“En cualquier caso, y a pesar de existir todos estos insumos para la elaboración de políticas públicas, y si alguien quisiera seguir insistiendo en que esta Mesa no ha registrado avances ni es eficaz, manifestamos enérgicamente que, en todo caso, la no aprobación de la iniciativa de ley 4087 que fue producto de la Mesa se debe única y exclusivamente a la falta de interés y capacidad manifiestos de las autoridades públicas para cumplir con sus responsabilidades de legislar con principios democráticos de consulta y participación. Las autoridades públicas no han tenido tampoco, ni siquiera, la capacidad de sentarse a dialogar para encontrar soluciones consensuadas, que es la actitud que se presupone en gobiernos que se llaman democráticos a sí mismos”.

Esa misma política pública propone el otorgamiento de frecuencias con cobertura limitada, ante lo cual, las organizaciones integrantes de la Mesa Nacional de Diálogo expresaron en su carta de respuesta:

“Si se trata de favorecer el acceso de los pueblos indígenas y otros sectores vulnerables de la población a los medios de comunicación, el criterio será realizar primero un mapa y un análisis político y etnolingüístico⁵ que permita delimitar con precisión cuáles son las necesidades de las

⁵ *Etnolingüístico: Referente a la etnolingüística, que es la rama de la lingüística que estudia las distintas lenguas, especialmente las que carecen de escritura, atendiendo a criterios etnográficos.*

comunidades. Y después, proceder con la realización de un mapa de disponibilidad técnica de las frecuencias para satisfacer esas necesidades”.

En la carta de respuesta, se hizo un llamamiento a las autoridades del Estado para que participaran en las sesiones de la Mesa, que habían abandonado en julio 2007, pero hasta la fecha ni la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) ni las organizaciones que participan en la Mesa Nacional de Diálogo NUNCA recibimos respuesta a esta carta, como tampoco se recibieron respuesta a otras cartas que fueron enviadas con anterioridad para solicitar cordialmente la necesidad de la participación de los sectores público y privado en las sesiones de la Mesa Nacional de Diálogo.

Esta situación fue denunciada por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias en Guatemala (AMARC-Guatemala) ante la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien inició un proceso de solicitud de información y explicaciones al Estado de Guatemala sobre la promulgación del acuerdo gubernativo⁶.

Por ello, las organizaciones de radiodifusión comunitaria del país mantienen la posición expresada en la carta referida, pues este acuerdo gubernativo es insuficiente e inadecuado para cumplir con los Acuerdos de Paz, los tratados ratificados y los estándares internacionales de derechos humanos contenidos en las recomendaciones de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión.

g) Decreto 34- 2012, o de cómo se da más para los mismos de siempre e ignorando a los pueblos nativos de Guatemala

Otro momento histórico importante para destacar en el proceso de generación (o degeneración) de políticas públicas de comunicación en Guatemala se vivió cuando el 20 de noviembre de 2012 el Congreso de la República aprobó una serie de reformas a la Ley General de Telecomunicaciones que supusieron la renovación de los títulos de usufructo⁷ para quienes ya detentaban las frecuencias de uso comercial.

El decreto 34-2012 reforma el artículo 58 de la Ley General de Telecomunicaciones, de forma que se amplía el derecho de usufructo por un plazo de 25 años, el cual deberá prorrogarse a solicitud del titular por períodos iguales, Art. 59 de la LGT.

También reforma el artículo 59, respecto al procedimiento de renovación del título de usufructo, estableciendo que la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) debe otorgar el título solicitado en un plazo de 15 días y, en caso de que se produjera un silencio administrativo, éste operará en el sentido de la prórroga del título de usufructo.

Como se puede observar, en este decreto, el Estado optó por renovar las frecuencias a quienes ya las tenían, a sabiendas de que los pueblos indígenas, sus

⁶ Para mayor información sobre este tema, recomendamos la lectura del diario *El Periódico*, que en su edición del 16 de abril de 2007 publicó el reportaje “AMARC denuncia ante la CIDH al Gobierno de Berger”, así como el sitio de internet de Pulsar, la agencia de noticias de AMARC-ALC: www.agenciapulsar.org, donde están publicadas notas de alerta sobre las consecuencias de la aprobación de este acuerdo gubernativo.

⁷ *Usufructo: Derecho a disfrutar bienes ajenos con la obligación de conservarlos*

comunidades, y organizaciones sociales demandan, desde hace años, un acceso justo a las frecuencias de radio y televisión, las cuales deben estar libres para poder establecerse una reserva del espectro que pueda destinarse al uso comunitario y social sin fines de lucro. Dado que entre 2011 y 2012 se cumplían muchos de los plazos de títulos de usufructo otorgados, se disponía de una oportunidad clara para haberse detenido a reordenar el espectro radioeléctrico con el criterio de liberar espectro para el uso comunitario. Esta ha sido la solicitud de todas las organizaciones que integraron la Mesa Nacional de Diálogo de Medios de Comunicación Comunitaria, así como de otras organizaciones y movimientos sociales. Ha sido reiterada en todo espacio de diálogo público tanto oral como escrito, una y otra vez.

Sin embargo, con la aprobación de este decreto, el Estado no hizo ningún uso de su potestad para garantizar la igualdad de oportunidades en el uso de los bienes comunes y limitados, patrimonio de la humanidad, como son las frecuencias.

La aprobación de este decreto supuso un duro fracaso para el proceso de reivindicación de garantías para el adecuado ejercicio del derecho a la comunicación por parte de los pueblos nativos de Guatemala.

Ver cómo el Congreso eligió la época final del año para aprobar reformas a la Ley General de Telecomunicaciones que, hasta entonces, había sido presentada como intocable por todos y cada uno de los diputados con los que nos entrevistamos durante años fue otra manera de comprobar la falta total de voluntad política, por parte de los diputados, de construir marcos legislativos coherentes con las necesidades de los pueblos que habitan en el territorio que ahora se llama Guatemala y que para nosotros siempre fue Iximulew.

Sólo valga analizar que cuando hacemos uso de la palabra fracaso, lo hacemos en su sentido zapatista. Nuestra hermandad maya de Chiapas enseña que nuestras luchas están llenas de fracaso, porque somos las y los de abajo, por siempre invisibilizados, invisibilizadas, mas somos también quienes estamos al pie de la Madre Tierra, como buenos hijos e hijas de la noche, del silencio que habla.

h) Decreto 12- 2014. Ley de de Control de las Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de la Libertad y Fortalecimiento de la Infraestructura para Transmisión de Datos

Este Decreto entró en vigencia el 25 de abril de 2014. Supone una nueva manera de seguir haciendo concesiones ilimitadas a las empresas privadas de telecomunicaciones, que ahora tienen toda la potestad para imponer la implantación de sus antenas en cualquier lugar público o privado. El decreto obliga a las municipalidades a prestar todo tipo de apoyo a las empresas privadas que vayan a realizar este tipo de obras. El artículo 4 dice literalmente:

“Cualquier persona individual o jurídica que preste servicios de transmisión de datos, que tenga instalados por lo menos seis mil kilómetros de fibra óptica en el país (...) o con más de cien mil líneas de acceso (...) podrá solicitar a la Superintendencia de Telecomunicaciones, SITT, autorización para instalar antenas que se usen

para la transmisión inalámbrica de datos, en propiedad privada o en bienes de dominio público, incluyendo bienes nacionales de uso público común, o autorización para la instalación de cableado, fibra óptica, postes, o cualquier otro elemento o medio para la transmisión de datos, o la instalación de equipos de telecomunicaciones en bienes de dominio público dentro de cualquier jurisdicción municipal”.

“(…) La autorización otorgada al amparo de esta ley dará derecho a su titular a usar los bienes de dominio público durante la instalación de las obras autorizadas. Para tal fin, la Municipalidad respectiva deberá auxiliar a las personas o entidades que gocen de la autorización contenida en la presente ley, en la instalación de la infraestructura utilizada”.

Esta ley da carta blanca para las empresas multinacionales de telecomunicaciones, lo que provocó inmediatas respuestas de distintos sectores sociales. Al cierre de la edición de este libro, se habían contabilizado 5 recursos de inconstitucionalidad, el primero de los cuales fue fallado en contra por la Corte de Constitucionalidad.

Desde el punto de vista de la comunicación comunitaria, este nuevo ordenamiento del sector de las telecomunicaciones deja ver de manera muy explícita cuáles son las prioridades para la clase política, en negocio con los poderes comerciales de las telecomunicaciones. Según el diario electrónico República.GT: “Es un secreto a voces que la ley fue emitida para favorecer un contrato de arrendamiento por cinco años entre la Policía Nacional Civil (PNC) y la empresa Comunicaciones Celulares, S.A. (TIGO) para instalar cinco mil cámaras de seguridad en seis municipios del país a un costo de Q1,232 millones. La Ley de Telecomunicaciones se aprobó el ocho de abril; dos días después, el 10 de abril, fue firmado el contrato entre la PNC y Tigo”.

Reporteros Sin Fronteras (RSF) emitió un comunicado al respecto en el que dice: “La organización la considera, además, discriminatoria porque “priva de medios legales de expresión pública a comunidades que, no obstante, representan la mayoría de la población en el país. Tanto los Acuerdos de Paz del 3 de diciembre de 1996, que pusieron fin a 36 años de guerra civil, como la Convención Americana de Derechos Humanos (a la que Guatemala se adhirió como Estado miembro), disponen que debe crearse un espacio para el apoyo y la difusión de las culturas indígenas y las minorías”.

2. Hacia el balance, conclusiones y recomendaciones

“Las ancianas, abuelas y abuelos, nos ayudan a recuperar las costumbres y tradiciones e historia de nuestras comunidades, ya que tenemos una historia que oralmente se ha trasladado y es necesario poderla escribir y los ancianos nos ayudan mucho para contar como es la historia. Todo esto es la esencia de la radio comunitaria, el rescatar y hacer identidad nacional, ponerla al servicio de la comunidad”.

Cándido Rodríguez Guaján, director de la radio K’astajinel, tomado de la memoria del Taller de Gestión Político- Cultural, celebrado en ciudad de Guatemala, en 2009.

2.1 Una política pública que busque solucionar un conflicto por la vía de la represión y penalización resulta contraproducente cuando se trata de marcos de actuación provocados por situaciones de violación de derechos humanos.

Como radios comunitarias “alegales”, venimos impulsando multitud de iniciativas para lograr un marco legal que nos regule desde hace dieciséis años. Nuestro principio no consiste en la rebeldía ni en la anarquía. Queremos ser regulados y para ello hemos realizado muchas propuestas, ante las cuales las autoridades públicas nunca se manifiestan ni proceden a realizar acciones concretas que lleven hacia una reforma legislativa incluyente. Más bien, las autoridades del Estado están actuando con represión y con una reforma a la Ley General de Telecomunicaciones, que profundiza la discriminación, la exclusión.

2.2 La falta de un marco legal adecuado para el ejercicio colectivo del derecho a la comunicación por parte de los pueblos indígenas y otros sectores vulnerables de la población de Guatemala supone un obstáculo para el ejercicio del derecho a la participación.

Si los pueblos indígenas no tienen acceso a información en su propio idioma y enfoque, entonces se está obstaculizando el derecho a la participación. Cuando el único mecanismo de acceso a las frecuencias es la subasta y la mayor parte del espectro radioeléctrico está otorgado a empresas comerciales, se está discriminando a la población que no tiene igualdad de oportunidades, se excluye de la participación en el diálogo democrático a los pueblos indígenas, al tercer sector de comunidades, organizaciones y movimientos sociales, con intención de trabajar sin fines de lucro.

2.3 En las sociedades mediatizadas en las que vivimos, es claro el papel fundamental que desempeñan los medios de comunicación en los procesos de cohesión o desarticulación social. Su influencia es determinante en distintos procesos sociales.

En el caso de los pueblos indígenas, sucede que estamos hablando de culturas que históricamente han sido oprimidas, a las que se las ha intentado exterminar, silenciar, excluir. De hecho, hasta en la actualidad los medios de comunicación comerciales no abren espacios para que se pueda transmitir en idiomas mayas y desde la propia cosmovisión. En ese sentido, si los idiomas de un pueblo no se pueden transmitir en medios de comunicación directamente gestionados por este pueblo, se está obstaculizando su derecho a reproducirse culturalmente.

Por eso, garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a las frecuencias de radio y televisión por parte de los pueblos indígenas es fundamental para la reproducción idiomática y cultural en términos de diversidad.

2.4 No es posible limitar el ejercicio del derecho a la comunicación.

Si se trata de favorecer el acceso de los pueblos indígenas y otros sectores vulnerables de la población a los medios de comunicación, no es posible que haya

criterios supuestamente técnicos o matemáticos que se pongan por encima de los criterios políticos. Las autoridades de la SIT a menudo dicen que no hay muchas frecuencias disponibles, pero esto solamente esconde la visión sesgada de quien pone el mercado de la comunicación por encima del derecho a la comunicación.

En un asunto como éste, un criterio adecuado será realizar primero un mapa y un análisis político y etnolingüístico que permita delimitar con precisión cuáles son las necesidades de las comunidades. Y después, proceder con la realización de un mapa de disponibilidad técnica de las frecuencias para satisfacer esas necesidades.

En el primer dictamen que sufrió la iniciativa de ley 4087, se redujo la cobertura por comunidades etnolingüísticas (criterio político) a frecuencias en FM y de potencia limitada para las radios comunitarias. Es decir, aun contando con dictamen favorable, este dictamen redujo la cobertura potencial de las radios comunitarias. Y esto sucede no por criterios tecnológicos supuestamente neutros, sino por criterios eminentemente políticos nacidos de la discriminación y el racismo. En este mundo, no existe ninguna técnica neutra. Todas las técnicas inventadas por seres humanos son realizadas desde enfoques y visiones de mundo específicas y persiguen finalidades concretas, también.

La iniciativa de ley 4087 ya fue desvirtuada de su sentido cuando el dictamen de la asociación LEGIS, firmado por Rodolfo Castañón, el entonces presidente de la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso, modificó el artículo en cuestión y cercenó la igualdad de oportunidades estableciendo para las radios comunitarias la única posibilidad de optar a frecuencias de carácter municipal.

Nosotros, como sociedad civil guatemalteca, nos preguntamos si alguien se cuestionó en algún momento dado otorgar frecuencias de carácter municipal para las radios comerciales, exclusivamente. Si nadie pensó en limitar a los comerciantes de los derechos a tener frecuencias de carácter municipal, ¿por qué el dictamen avalado por el diputado “indígena” Rodolfo Castañón en 2010 plantea la conveniencia naturalizada -que no natural- de condenar a los pueblos y sus asociaciones al uso de frecuencias municipales?

Claramente, la digitalización del espectro va a liberar frecuencias, va a aumentar la disponibilidad de espacio para otorgar más frecuencias. La iniciativa de ley 4087, que sigue paralizada en el Congreso, prevé que un tercio de las frecuencias que se obtengan, producto de la digitalización, se reserve para uso comunitario. El dictamen de la comisión presidida por Rodolfo Castañón modificó ese artículo, precisamente, cercenándolo y limitando el acceso a frecuencias en FM de alcance municipal. Como AMARC, sin embargo, y como muchas otras organizaciones y movimientos de comunicación comunitaria, siempre defenderemos y reivindicaremos el contenido original de la iniciativa de ley 4087.

Al respecto de la digitalización, la única manifestación de la institucionalidad pública del Estado que conocemos, es la que se expresa en la página web de la SIT:

“Cuando ha sido necesario, algunas de las recomendaciones técnicas de la Gerencia de Regulación de frecuencias y radiodifusión han concluido con la emisión de resoluciones de la Superintendencia de

Telecomunicaciones que de forma temporal y mientras se definen parámetros técnicos de explotación de determinadas bandas de frecuencia, procesos de digitalización o estudios de utilización entre otros, suspenden el trámite de solicitud de autorización de uso de frecuencias”.

Aunque es probable que las instituciones del Estado estén negociando con la Cámara de Radiodifusión de Guatemala el contenido y los procedimientos del proceso de digitalización, a espaldas de la sociedad civil, lo único que se manifiesta públicamente es esta “explicación” respecto a la no tramitación de solicitudes de frecuencias, remitiendo las tomas de decisiones sobre la distribución del espectro a parámetros técnicos. Insistimos, una vez más, en que no se trata de parámetros técnicos, sino políticos. Cualquier política pública que emane de los acuerdos, consultas y consensos entre la institucionalidad pública y la Cámara de Radiodifusión de Guatemala, como lo fue el decreto 34-2012, no es meramente técnica. Es profundamente política y está basada en el racismo y la discriminación. Y lo mismo sucederá con la digitalización si termina significando una forma de ampliar el alcance de los títulos de usufructo ya otorgados, en lugar de ampliar el número y la diversidad de usufructuarios, atendiendo a criterios de democratización.

2.5 Existe la necesidad de establecer una reserva del espectro radioeléctrico para uso comunitario.

El establecimiento de una reserva del espectro radioeléctrico de al menos un tercio para uso comunitario es, exactamente, la garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a las frecuencias de radio y televisión. si no es así, la tendencia va a ser a que prevalezca y se imponga el criterio económico mercantil por encima de los derechos humanos.

Por su parte, el Capítulo VI. Libertad de Expresión e Información del Informe 2009 de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y al respecto de la Diversidad y Pluralidad de la Radiodifusión, establece muy claramente en el punto 109:

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

En el caso de un país con población indígena, estos criterios se aplican incluso con mayor sentido todavía.

Por eso, cuando el Congreso de la República aprueba el decreto que renueva los títulos de usufructo a los medios comerciales en noviembre de 2012, lo que está

haciendo es la aplicación de criterios opuestos a estos estándares internacionales de libertad de expresión.

Podemos también trazar un paralelismo de casos con respecto a lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentenciado en situaciones donde los bienes que están en peligro son territoriales en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

La sentencia de los casos Yakye Axa y Saramaka establece muy claramente:

“Mientras no se realice esta delimitación, demarcación y titulación, el Estado debe abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio estado o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de las comunidades indígenas, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo”.

En el caso de las frecuencias de radio y televisión, esto es exactamente lo que está haciendo el poder legislativo guatemalteco: afectar la existencia, el valor, el uso y el goce de los bienes que son las frecuencias radioeléctricas y que forman parte del espacio aéreo de la territorialidad indígena.

Desde la óptica de los derechos humanos en general, y de los derechos de los pueblos indígenas en particular, es lógico considerar que si todavía está pendiente la aprobación de una iniciativa de ley que prevé el establecimiento de un tercio del espectro radioeléctrico para uso comunitario, no es lícito acelerar la aprobación de otra ley con criterios opuestos y que supone la práctica inviabilidad del establecimiento de esa reserva del espectro radioeléctrico porque renueva automáticamente los títulos de usufructo ya existentes.

2.6 Para resolver este asunto, sin colisionar con los derechos de las radios legalmente establecidas, es posible emprender procesos de concertación local, departamental y nacional que permitan respetar al máximo las actuales coberturas de las radios comunitarias, sin que lleguen a interferir con las emisoras legalmente constituidas.

Para emprender estos procesos de concertación, solamente se necesita de la voluntad de las autoridades públicas para financiar y apoyar estos procesos de concertación. Todo es posible cuando se mira la realidad de forma consciente y desde el enfoque de los derechos humanos. De esta manera, las prácticas democráticas del diálogo se sitúan por encima de las políticas sancionadoras, que son de carácter autoritario y ya han demostrado su invalidez histórica.

2.7 Mientras no exista voluntad política del otro lado para encontrar soluciones que son posibles (ya demostradas por países como Uruguay, Argentina, Bolivia, Ecuador, entre otros), será necesario por parte de nosotros como movimientos sociales desarrollar otras estrategias, que incluyen:

- Seguir creando base social, a través de sensibilización, concienciación y

formación para el empoderamiento en el derecho a la comunicación y su relación con los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas y los derechos humanos en general.

- Movilización social.
- Desarrollo de estrategias jurídicas para seguir profundizando en el sistema de justicia nacional e internacional.
- Ejercicio del derecho a la desobediencia civil fortaleciendo las prácticas de hecho que son legítimas.

Hay espacio para todos. Sólo hay que tener buena voluntad y aplicar criterios de sentido común, respeto por la diversidad y equidad. El mundo entero está orgulloso de la hermosa diversidad cultural que existe en las tierras mayas, de la necesidad de preservarla y protegerla con cuidado. Son milenios de sabiduría que las nuevas generaciones necesitan para su supervivencia y buen vivir.

“Mi sueño es que el Estado reconozca que tenemos un derecho como pueblos, una identidad, un derecho a la comunicación y a las radios comunitarias. (Todos ríen haciendo comentarios sobre cómo vamos a lograr estos sueños).”

Martín Ajpacajá, Director de Radio La Niña

Bibliografía

Memorias de las reuniones de trabajo del Programa de Legislaciones de AMARC-ALC, memorias de las asambleas, de las sesiones de la Mesa Nacional de Diálogo y de los espacios de generación de alianzas construidos durante 14 años y medio.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2009. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Washington, Estados Unidos; Luz Patricia Mejía Guerrero, Víctor Abramovich, Felipe González, Sir Clare Kamau Roberts, Paulo Sérgio Pinheiro, Florentín Meléndez y Paolo G. Carozza.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas. Preguntas frecuentes. http://www.un.org/es/events/indigenousday/pdf/indigenousdeclaration_faqs.pdf.

Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) y Fundación Tukuy Shimi. (2010). Manual Básico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Quito, Ecuador. Mónica Chuji, Mikel Berraondo y David A.C. Turner. http://servindi.org/pdf/ManualBasico_DDPI.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión. Washington, Estados Unidos. Santiago Cantón. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=137&IID=2>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2002). Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión. Capítulo IV. Libertad de Expresión y Pobreza. Washington, Estados Unidos. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=329&IID=2>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión. Washington, Estados Unidos. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.5c.htm>

Sistema de Naciones Unidas. (2007). Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión. Amsterdam, Holanda. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Estándares Internacionales para una Radiodifusión Libre e Incluyente. Washington, Estados Unidos. Catalina Botero. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>

Coalición por una Radiodifusión Democrática. (2004). Iniciativa Ciudadana: 21 puntos por una ley de radiodifusión para la Democracia. Argentina. http://es.wikisource.org/wiki/21_puntos_b%C3%A1sicos_por_el_derecho_a_la_comunicaci%C3%B3n

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). (October 2003). Access to Information: Practice Note. Nueva York, Estados Unidos. http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/access-to-information-practice-note/A21_PN_English.pdf

Banco Mundial. (Abril 2003). Social Development Notes No 76. Social Accountability and Public Voice through Community Radio Programming. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11301/275520PAPER0sdn76.pdf?sequence=1>

UNESCO. (2005). Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de expresiones culturales. París, Francia. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. (2003). La Declaración de Principios. Ginebra, Suiza. <https://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>

Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC). (2013). Los derechos de comunicación 10 años después de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra, Suiza. Monitor Mundial sobre Sociedad de la Información. <http://www.apc.org/es/pubs/los-derechos-de-comunicacion-10-anos-despues-de-la>

IV. El derecho a la comunicación en Honduras, un compromiso inconcluso de la “democracia”

IV. El derecho a la comunicación en Honduras, un compromiso inconcluso de la “democracia”

Héctor L. Becerra • Rebeca Becerra

La radiodifusión en Honduras, un origen vinculado al poder transnacional y político

Después de 1821 hasta 1876 Honduras experimenta una crisis estructural (económica-política) desconcertante, producto de cambios internos como el fracaso del proyecto morazanista o caída de la Federación, así como los hechos que se dieron a nivel mundial como la revolución industrial y el avance de las relaciones capitalistas de producción en nuestro país, como efecto del aprovechamiento comercial de las frutas tropicales de la costa norte, principalmente el banano (Becerra, 2004, p. 127).

Estos hechos históricos crearon condiciones adversas que llevaron a una interpretación errónea de la modernización del Estado, debilitaron el sector de la industria y surgió una burguesía intermediaria que trajo consigo un proceso reformista capitalista con efectos negativos para el país.

Los reformistas Marco Aurelio Soto y Ramón Rosa transformaron nuestra economía al capital monopolista e hicieron las primeras concesiones para la explotación de los recursos naturales en el ramo de la minería, siendo esta burguesía también inversionista. Se hacen también las concesiones para la construcción del ferrocarril interoceánico y el ferrocarril nacional adyacente.

“En 1877, se firmó un contrato para la construcción del cable submarino” (HONDUTEL, 2008, p. 10). Para los estudios e instalación de estas líneas se recurrió a militares, entre los que destacan: General Ricardo Streber, Coronel Leonidas Lardizábal, General Agustín Aguilar y Coronel Terencio Sierra. También en 1877 fue creada la Dirección General de Telégrafos, que manejaba las comunicaciones alámbricas en el país, y que en 1928 fue redefinida como Dirección General de Telégrafos y Teléfonos. Las primeras concesiones de servicio telefónico fueron otorgadas en 1891; y el servicio automático comenzó a operar en 1932 con la

instalación de una central telefónica de 1.000 líneas en la ciudad de Tegucigalpa (CEPAL, 2007, p. 9).

El auge de las exportaciones del banano despertó el interés de las compañías norteamericanas de asentarse en el territorio nacional y en 1900 fue extendido el primer permiso a los hermanos Vaccaro, de origen italiano. En 1903 y 1904 se les hace las primeras concesiones, estableciéndose en el Valle del Aguán. Asimismo en 1902 se otorgó una concesión a William Streich para explotar cinco mil hectáreas a ambos lados del río Cuyamel. Streich construyó un ferrocarril con el fin de recoger el banano y comenzó sus cultivos en las tierras concedidas.

Debido a problemas económicos Streich vendió la compañía a Samuel Zemurray, quien con la ayuda de la United Fruit Company formó la Hubbard-Zemurray Company; Zemurray formó en 1911 la Cuyamel Fruit Company con un capital del cinco millones de dólares. Con la llegada de Zemurray a territorio hondureño y su audacia por hacer crecer su compañía se genera a finales del siglo XX la intromisión del poder económico de las compañías bananeras en la vida política del país.

La radiodifusión en Honduras surge durante el período del Presidente Miguel Paz Barahona y en el contexto de las transnacionales bananeras, con su poderío y manejo del control político del país. La Tela Railroad Company obtiene concesión para operar una radioemisora, con el fin de mantener comunicación entre las compañías y los barcos cargueros, así como su casa matriz en Estados Unidos. Esta radio era propiedad de la Tropical Radio Telegraph, que también operaba equipos de radiotelegrafía y era subsidiaria de la United Fruit Company. “La Voz del Trópico”, conocida como HRB, “operó en Tegucigalpa desde 1921, cuando el gobierno concedió a la Tropical Radio la franquicia por el uso de una frecuencia, en una concesión...” (Moncada, 1994, p. 17) y “explotar en forma única y exclusiva, por un período de 50 años, las comunicaciones de Radiotelegrafía, Telefonía Internacional y Radiodifusión” (CEPAL, 2007, p. 7).

Esta compañía ejerció monopolio sobre las comunicaciones de: Radiotelegrafía, radiotelefonía y radiodifusión, a tal grado que las primeras radio difusoras instaladas en nuestro país, como HRN, se vieron obligadas a pedir permiso a la Tropical Radio Telegraph, dado que los poderes absolutos otorgados abarcaban ese derecho” (HONDUTEL, 2008, p. 29).

Uno de los hermanos Ferrari, Rafael, que laboró como locutor para La Voz del Trópico, decide instalar en Tegucigalpa su propia radioemisora; dicha compañía autoriza a Rafael Ferrari¹, con asesoramiento de Kenneth See para que la instale. Ferrari, de filiación liberal, renuncia a su empleo en la Secretaría de Relaciones Exteriores para dedicarse a la campaña política del candidato por el Partido Liberal Ángel Zúniga Huete, pero las elecciones nacionales de 1932 fueron ganadas por el partido de oposición, el Partido Nacional, que llevaba al General, Tiburcio Carías

¹ Rafael Ferrari Bustillo estudió en escuelas privadas de Tegucigalpa, prosiguió sus estudios en el Healds Business College de San Francisco California donde se graduó de perito mercantil. Fue Secretario del Consulado General de Honduras en San Francisco. Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras y socio de la Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión de México” (Lagos, Sf, pp. 29).

Andino como candidato presidencial. Carías impide a Ferrari la instalación de la radioemisora y entra en contienda con la Tropical Radio Telegraph Company y el 4 de mayo de 1933 acordó el Reglamento de Comunicaciones Radiográficas de Honduras, que en su artículo 2, expresa:

Queda prohibido a los particulares, sin previo arreglo con el Gobierno, el establecimiento de estaciones de radiodifusoras, radiotelefónicas y toda estación que pueda ser utilizada para transmitir comunicaciones por medios inalámbricos, así como la importación de útiles, aparatos y accesorios, etc. destinados para los mismos usos. La infracción del presente artículo será penada con una multa de 100 a 1,000 lempiras (Lagos, Sf, pp. 9 y 10).

Sin embargo, Tiburcio Carías realizó un contrato con Rafael Ferrari, el 22 de mayo de 1933, según el cual, Ferrari, podía ser propietario y operar una estación cuyo contrato sería renovable cada año. Es así que en noviembre de 1933 sale al aire HRN La Voz del Comercio, después denominada la Voz de Honduras, que dominó el espacio aéreo a lo largo de todo el Carriato. La era de la tecnología moderna en la comunicación había llegado, pero “bajo la mano pesada y el tutelaje de un dictador” (Dodd, 2008, pp. 109, 110 y 111). Ferrari se constituyó en el hombre fuerte de las telecomunicaciones en Honduras, al concentrar en años posteriores una red de estaciones conocidas en la actualidad como Emisoras Unidas (EU); que hoy en día continúan formando parte del cerco mediático para el control político y social del país.

En 1964 se creó la Dirección General de Telecomunicaciones y se instaló el primer sistema de microondas en el país, para interconectar las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula. En 1976, mediante decreto Ley N° 431, se creó HONDUTEL, la cual comenzó a operar en 1977, y con ello inició la historia moderna de las telecomunicaciones en el país (CEPAL, 2007, p. 10).

En 1965 el Congreso Nacional aprobó el Tratado sobre Telecomunicaciones entre Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua; y la Ley de Radioaficionados y Radio-experimentadores (Gonzales de Oliva, 2001, p. 99-102).

Desde 1965 a 1982 el país fue gobernado por jefes de las Fuerzas Armadas de Honduras y por triunviratos integrados por militares: Juan Alberto Melgar Castro (1975-1978), Triunvirato militar (1978- 1980), Policarpo Paz García (1978-1982). Las telecomunicaciones en Honduras entran bajo un nuevo control, el militar, quienes se apoderan de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones HONDUTEL, la cual es utilizada con propósitos político-estratégicos durante las décadas de 1970 y 1980, décadas durante las cuales toda América Latina experimenta el surgimiento de movimientos revolucionarios para acabar con las dictaduras y gobiernos militares.

Radiodifusión y poder: sus impactos en la calidad de la democracia

El reino de lo privado se consolida en detrimento de lo público. En la década de los años 90, la clase política, en el afán de ir consolidando el modelo neoliberal de Estado, inicia un proceso de liberalización y privatización de las telecomunicaciones, que poco a poco van debilitando el patrimonio público de las telecomunicaciones, dándole concesiones, permisos y licencias a la empresa privada nacional y transnacional.

En diciembre de 1995, bajo la supervisión y coordinación de la Comisión Consultiva de Modernización del Estado (CPME), se elaboró la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones (LMT), que se promulgó mediante el Decreto N°. 185-95, del 31 de octubre de 1995, siendo presidente del Congreso Nacional el señor Carlos Flores Facusse. Esta Ley asignó al Poder Ejecutivo a través de la entonces Secretaria de Obras Públicas y Transporte, SECOPT, la formulación de las políticas en materia de telecomunicaciones. Sin embargo, el 25 de octubre de 1997, mediante Decreto 118- 97, estas atribuciones le son otorgadas al Presidente de la República, por medio de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL.

Con el control de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL, se garantiza el reparto y la orientación de las frecuencias, lo que contribuye a frustrar cualquier intento, pretensión o sueño de que el país cuente con una política nacional social de la comunicación. El reino de lo privado se impone sobre lo público y en esa relación no sólo existe una política de premio o castigo de los políticos en el poder respecto a los medios (por ejemplo en la asignación de la publicidad estatal o en la firma de importantes contratos del Estado con empresas propiedad de los dueños de los medios), sino también hay una política de premio o castigo de los medios respecto a los políticos en el poder (se les entrevista menos, se les ignora o se les critica). “Un gobernante o un político pueden sentirse como predicadores en el desierto si los medios le orquestan el silencio” (Torres Calderón, 2007, p. 138).

En ese sentido los políticos tradicionales sedujeron a los empresarios con el otorgamiento de frecuencias a cambio del financiamiento de sus campañas electorales y como una estrategia para la manipulación ideológico política de la sociedad hondureña pero también la legislación publicada, que favorece a los grupos empresariales, es usada por el poder político como instrumento de chantaje y presión en momentos de confrontación entre ambos sectores.

Por su parte los medios de comunicación establecen relaciones de negocios con los gobiernos y presionan a éstos para colocar sus agendas de interés en la legislación nacional y las políticas públicas. Los gobiernos a cambio solicitan una crítica de bajo perfil o la invisibilización de sectores que les interesa silenciar, violentando con ello la libertad de expresión (C-Libre, 2014, p.5).

No conformes con una alianza con los grupos facticos, los políticos, le entraron de manera directa al reparto de las frecuencias, de esa forma ambos poderes acaparan la mayoría de las ondas hertzianas autorizadas para radio y televisión. Es así que el régimen de opinión pública se vuelve más débil, al punto que el

sistema de comunicación social se está convirtiendo en un aparato propagandístico que difunde una irrealidad dañina para el país. El sistema de comunicación es actualmente un “poder político” y no un poder “contralor”, como debería ser. Tampoco es un medio para orientar a la sociedad (Mejía Thelma, 2002, p. 57).

Golpe de Estado de 2009

Una conspiración contra la calidad de la democracia y la libertad de expresión. Los medios de comunicación han demostrado históricamente ser capaces de influir, por sí mismos, en la política, la gestión estatal y en la vida misma de los ciudadanos y ciudadanas, es por eso que su estructura de comunicación está diseñada bajo el modelo de mercados, donde la ley de la oferta y la demanda mueve las tendencias en cuanto a contenido, programación, producción y el fin último son las utilidades. Por eso es que la información es tratada como una mercancía y no como una herramienta de inducción para la toma de decisiones correctas por parte de las y los ciudadanos, al contrario la difusión de información imprecisa y falsa sobre los hechos sociopolíticos y económicos, es la constante del poder mediático tal como lo ocurrido antes, durante y después del golpe de Estado de 2009.

En relación a la manipulación de la información, la teoría del establecimiento periodístico de temas de discusión, también conocida por el anglicismo teoría de la agenda-setting, establece:

“Como los medios influyen en el público directa o indirectamente, no en las opiniones o dictámenes que estos enuncian; sino procurando la relevancia o el espacio informativo a temas o cuestiones que los medios eligen” (Medina, julio, 2010, p.17).

En ese sentido:

“Los medios de comunicación de masas tienen una gran influencia sobre el público al determinar qué historias poseen interés informativo y cuánto espacio e importancia se les otorga y cuáles van a pasar desapercibidas. El punto central de esta teoría es la capacidad de los medios de comunicación masivos para graduar la importancia de la información que se va a difundir, dándole un orden de prioridad para obtener mayor audiencia, mayor impacto y una determinada conciencia sobre la noticia. Del mismo modo, deciden qué temas excluir de la agenda” (Medina, Julio, 2010, p.17).

Durante el golpe de Estado de 2009, se creó una alianza tácita entre el gobierno usurpador, los grupos de poder fáctico y los medios de comunicación tradicionales, con sus excepciones por supuesto, para comunicar a los oyentes, televidentes o lectores, únicamente aquello que les interesaba y ocultar al máximo, la información que resultara peligrosa o perjudicial para la “estabilidad democrática” que cacarean en sus discursos demagógicos.

En esta línea de pensamiento, el Informe sobre Libertad de Expresión 2012, ¡Basta!, elaborado por el Comité por la Libre Expresión, C-Libre, señala claramente que:

“Son las empresas de medios quienes cada mañana conducen una línea sobre qué pensar, y qué discutir y cómo hacerlo. Las capacidades críticas se vuelven limitadas y se fragilizan cuando los individuos son llevados a incursionar apenas —y superficialmente— en una parte de la realidad que para muchos se convierte, engañosa y peligrosamente, en el eje vital de su día. Contribuyendo a crear ídolos y mitos donde no los hay. Atrapadas en ella, es improbable siquiera pensar en la necesidad de transformar lo que no se conoce. ¿El qué? ¿Para qué? ¿Por qué?” (C-Libre, 2012, p.3).

No cabe duda que las corporaciones mediáticas tradicionales de Honduras, jugaron un rol ideológico político durante el golpe de Estado, puesto que la información que difundieron durante ese lapso de tiempo fue manipulada a su conveniencia, afin a la línea de mando del gobierno conservador autoritario que usurpó el poder por la vía de las armas. Por lo tanto, estos medios de comunicación pueden ser considerados responsables de la secuela de crímenes, desapariciones y otras violaciones a los derechos humanos, del rompimiento del orden institucional y del establecimiento de un régimen opresor que echó por la borda la separación e independencia de poderes y violentó derechos fundamentales para la democracia, como lo son el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública, pero además profundizó el incumplimiento de los indicadores de la calidad de la democracia, como el respeto a los derechos civiles y políticos, las responsabilidades del gobierno frente a las demandas ciudadanas, la rendición de cuentas, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el respeto al pluralismo ideológico y la efectiva participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

No obstante, a esta perversa acción del aparato ideológico-mediático-tradicional y bajo el contexto del golpe de Estado, surge un fuerte movimiento de comunicación alternativa que utiliza medios no tradicionales, como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC): Teléfonos móviles e internet para romper el cerco informativo y denunciar la represión contra el pueblo y el asalto a la Constitución de la República. Este movimiento alternativo y comunitario estuvo integrado por ciudadanos y ciudadanas de a pie, periodistas, medios de comunicación locales en todo el país, sectores de pobladores, campesinos y obreros, jóvenes y mujeres, profesionales y, por supuesto, comunidades indígenas y negras, que con sus radios comunitarias alzaron su voz y se hicieron perceptibles ante un pueblo que anhelaba conocer la verdad.

Democracia y libertad de expresión

Contrario a las arbitrariedades ocurridas durante el golpe de Estado, la democracia supone ser un espacio político, un modo de vida participativa e incluyente, donde confluye la diversidad de pueblos y la pluralidad de ideas, regidos por principios, valores y leyes.

De acuerdo con la definición ya clásica de O'Donnell y Schmitter, la democracia “se entiende como un proceso histórico con fases de transición, consolidación y persistencia analíticamente distintas, aun si empíricamente son superpuestas.” Por tanto, la relación entre medios y la democracia, como ya varios autores han afirmado,

consiste en que la información es la base de todo proceso democrático. Y es que la democracia es el resultado de procesos deliberativos y toda deliberación supone la modificación endógena de las preferencias a través de la comunicación (Luna, Issa, 2001, p. 4).

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, dice:

El respeto y protección de la libertad de expresión adquiere una función primordial, ya que sin ella es imposible que se desarrollen todos los elementos para el fortalecimiento democrático y el respeto a los derechos humanos. El derecho y respeto de la libertad de expresión se erige como instrumento que permite el intercambio libre de ideas y funciona como ente fortalecedor de los procesos democráticos, a la vez que otorga a la ciudadanía una herramienta básica de participación. Asimismo, a través de las y los comunicadores sociales, la ciudadanía adquiere el poder de participar y/o controlar el desempeño de las acciones de los funcionarios públicos (CIDH, 2000: párr. 7).

El derecho a la comunicación en la constitución hondureña y los convenios internacionales

Antes de la Constitución de 1982, ya se había aprobado en Honduras en el año de 1924 la Ley de Imprenta, vigente, y en 1958 la Ley de Emisión del Pensamiento también vigente.

El derecho a la libertad de expresión ha sido reconocido por el Derecho Internacional en tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, apartado IV; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobada en el año 2000, que constituye un documento fundamental para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce la importancia de la protección de la libertad de expresión en América Latina e incorpora al sistema interamericano estándares internacionales para una defensa más efectiva de este derecho.

En Honduras, el ejercicio efectivo de dicho Derecho se ha propiciado de mejor manera y en mejores condiciones a partir de la finalización de los últimos regímenes militares que prevalecieron durante el desarrollo político-social de la nación durante la década de los ochenta; si bien, cabe reconocer que incluso dentro del período descrito se llegó a reconocer internacionalmente la importante labor realizada por medios de comunicación a favor de la libertad de expresión y que significó la denuncia pública de delitos cometidos contra derechos y garantías fundamentales de ciudadanos considerados como opositores del régimen de seguridad establecido, esfuerzo que, desgraciadamente, no fue debidamente acompañado por el sistema de Justicia penal. (Cuellar, <http://rigobertocuellar.blogspot.com>).

El artículo 16 de la Constitución de la República de Honduras, expresa que:

Todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional antes de su ratificación por el Poder Ejecutivo. Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entren en vigor, forman parte del derecho interno (Constitución, 2008, p. 28).

En este sentido, los instrumentos de derechos humanos internacionales quedan integrados al ordenamiento jurídico hondureño, y por tanto, deben ser aplicados según sea el caso.

La Constitución de la República de Honduras reconoce la libertad de expresión en su artículo 72 señalando que:

“Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura. Son responsables ante la ley los que abusen de este derecho y aquellos que por medios directos o indirectos restrinjan o impidan la comunicación y circulación de ideas y opiniones” (Constitución, 2008, p. 46).

Con este artículo, nuestra Carta Magna está consagrando el derecho a difundir informaciones e ideas y expresamente establece que el ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a censura previa, pero al mismo tiempo introduce la figura de las responsabilidades ulteriores; permitiendo de esta forma, incluso sobre las ideas desfavorables y minoritarias con garantías para el que se sienta lesionado. (C-LIBRE, 2008, pp.12, 13 y 14).

En su artículo 13.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (<http://www.oas.org>).

En este sentido, el artículo 73 de la Constitución de la República especifica que:

“Los talleres de impresión, las estaciones radioeléctricas, de televisión y de cualesquiera otros medios de emisión y difusión del pensamiento, así como todos sus elementos, no podrán ser decomisados ni confiscados, ni clausuradas o interrumpidas sus labores por motivo de delito o falta en la emisión del pensamiento, sin perjuicio de la responsabilidad en que se haya incurrido por estos motivos, de conformidad con la ley.

Ninguna empresa de difusión del pensamiento podrá recibir subvenciones de gobiernos o partidos políticos extranjeros. La Ley establecerá la sanción que corresponda por la violación de este precepto.

La dirección de los periódicos impresos, radiales o televisados y la orientación intelectual, política y administrativa de los mismos será ejercida exclusivamente por hondureños de nacimiento” (Constitución, 2008, p. 46).

En el artículo 74 especifica que:

“No se puede restringir el derecho de emisión del pensamiento por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares del material usado para la impresión de periódicos, de las frecuencias o de enseres o aparatos usados para difundir la información” (Constitución, 2008, p. 46, 47). El legislador prevé y comprende en este artículo que los medios de comunicación son vehículos o canales indispensables para que las ideas y las opiniones ajenas lleguen a la mayoría de la población, por lo tanto no deben ser instrumentos del poder oficial o económico y que su fin último es el servicio social.

En el artículo 75 se expone que “la Ley que regule la emisión del pensamiento, podrá establecer censura previa, para proteger los valores éticos y culturales de la sociedad, así como los derechos de las personas, especialmente de la infancia, de la adolescencia y de la juventud”. Entrando en contradicción con el artículo 72 de la Constitución de la República. (C-LIBRE, 2008, pp.12, 13 y 14).

El artículo 75 también expresa: “La propaganda comercial de bebidas alcohólicas y consumo de tabaco será regulada por la ley” (Constitución, 2008, p. 47).

En este último artículo, quien legisla también entra en una abierta contradicción con el artículo 72, que expresa la prohibición de la censura previa, pues el artículo 75 establece controles preventivos al ejercicio de la libertad de expresión de manera expresa (C-LIBRE, 2008, pp.12, 13 y 14), que en la práctica no se cumplen, pues el tabaco y las bebidas alcohólicas son abiertamente promocionadas por los medios de comunicación.

Mecanismos jurídicos para el combate a los monopolios u oligopolios

La Constitución de la República de Honduras en el artículo 339 establece que: “Se prohíben los monopolios, monopsonios, oligopolios, acaparamiento y prácticas similares en la actividad industrial y mercantil”. Sin embargo esta práctica de controlar la demanda y la oferta de bienes y servicios en el país, para beneficiar a este tipo de mercados en detrimento de la competencia perfecta, es muy común. Las corporaciones empresariales se ven favorecidas por los gobiernos de turno que hacen uso del poder político para promulgar leyes y realizar las acciones necesarias para fortalecerlos, sin importar la situación social y económica de las grandes mayorías, que se debaten entre la pobreza y la indigencia.

Bajo el contexto anterior, la normativa de competencia o antimonopólica es aplicada en casos particulares, pero no como una norma general, debido a las fuertes presiones de los poderes facticos. Y las instituciones, y quienes las dirigen, que deberían de implementarlas, o bien responden a los intereses de estos grupos, o simplemente se hacen los desentendidos, frente a posibles y futuras consecuencias, así las cosas, el libre mercado es un mero espejismo que conspira contra las empresas que creyeron entrar al mismo con reglas claras, tal es el caso del mercado de las telecomunicaciones.

En este sector, si bien es cierto que existe una gama de medios de comunicación tanto nacionales como locales, que a simple vista se entendería como una democratización de la propiedad de los mismos, lo cierto es que no lo es; para el caso, el espectro radioeléctrico está controlado por un número reducido de corporaciones mediáticas que imponen su línea editorial. También se presume que existen elementos suficientes para corroborar que las frecuencias en su mayoría han sido entregadas de manera irregular, a través del tráfico de influencias, o mediante el uso de la figura de la subasta pública y la omisión e incumplimiento de requisitos, originando un acaparamiento y transferencia de concesiones de manera discrecional. Por otra parte la LMT, solo reconoce los servicios de radiodifusión privada, dejando por fuera el reconocimiento de los comunitarios y público estatales. No obstante, en la actualidad existe un reglamento de radios comunitarias aprobado en 2013, pero que contiene ciertas limitaciones.

Asimismo, hay otro punto que muchas veces no se valora cuando abordamos el tema de los monopolios u oligopolios, que no es la propiedad en sí, sino la cobertura territorial que se deriva del anterior. Esta ventaja de las corporaciones mediáticas sobre los medios locales, les permite llegar a todos los sectores poblacionales y difundir sus mensajes sin ninguna interrupción, pero a su vez, dentro del enfoque del marketing publicitario, es de las variables más importantes que se evalúan para la contratación de medios de comunicación, por lo que la publicidad privada y estatal se pauta primordialmente en estos medios de comunicación, originando así un modelo de monopolio de la comunicación y la información por cobertura geográfica.

Jurisprudencia Interamericana

Honduras es parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por lo tanto, está sujeta y obligada a dar cumplimiento a lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, y la Corte Interamericana de Justicia, Corte-IDH, dispongan en esta materia. En efecto, ambos órganos han establecido meridianamente que la existencia de monopolios u oligopolios sobre los medios de comunicación representan serios obstáculos al derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas.

En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado:

“Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto a ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas” (Corte IDH, 1985, párr. 34).

Por otra parte, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece: que:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

Sobre este punto también se ha pronunciado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión estableciendo que: "...los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación masiva representan un serio obstáculo al derecho de todas las personas a poder expresarse y a recibir información (...) (CIDH, 2000: párr. 53).

Normativa antimonopólica en la Constitución de la República

El Artículo 74 de la Constitución de la República, aunque no es muy preciso en cuanto a combatir los fallos de los mercados, da a entender que el derecho a la comunicación no puede ser limitado por medio de controles oficiales o de particulares, específicamente se refiere a la concentración de frecuencias como una forma de monopolizar la difusión de información.

El artículo 328 garantiza la eficiencia y la justicia social en la realización de actividades económicas, entendiendo como justicia social el establecimiento de normas claras para la creación, en este caso, de medios de comunicación. Asimismo, el artículo 329 garantiza una adecuada planificación para el desarrollo económico y social con la participación de los Poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas.

El artículo 330 hace un llamado a sustentar la economía nacional en la coexistencia democrática y armónica de diversas formas de propiedad y de empresa. También el Artículo 331 garantiza la prevalencia del interés social y la seguridad pública en el ejercicio de las libertades de inversión, empresa, iniciativa y consumo, mientras que el 333 da potestad para que el Estado intervenga en la economía, siempre y cuando sea por el interés público y social pero que tenga por límite los derechos y libertades reconocidos por la Constitución.

Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones y Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia

El artículo 38 de la LMT, reformado según Decreto 112 del 22 de julio de 2011, establece que las telecomunicaciones en Honduras se brindan en un régimen de libre, leal y sana competencia y que están prohibidas las prácticas que limiten o distorsionen la libre competencia en la prestación de servicios de telecomunicaciones, así como el acceso de nuevos operadores al mercado; para ese fin, esta normativa le otorga a la CONATEL las atribuciones y potestades necesarias para velar por

la libre competencia, así como para corregir las distorsiones que se produzcan, sancionando a los responsables.

En cuanto a las operaciones de concentración, establecidas en el artículo 38-A de la LMT, incorporado según Decreto 112 del 22 de julio de 2011, las empresas operadoras deben someterse a los procedimientos administrativos establecidos por CONATEL; sin embargo, esta Comisión debe a su vez, previo a emitir resolución, escuchar la opinión de la Comisión para la Defensa y Protección de la Competencia, CDPC, que debe pronunciarse dentro de los veinte días siguientes. Pasado este tiempo, haya o no la referida opinión por parte de la CDPC, la CONATEL continuará con el proceso administrativo.

La Ley para la Promoción y Defensa de la Competencia (LPDC), fue aprobada el 29 diciembre de 2005 según Decreto Legislativo 357 y tiene como propósito “promover y proteger el ejercicio de la libre competencia con el fin de procurar el funcionamiento eficiente del mercado y el bienestar del consumidor”. La Ley instituye la CDPC, que vigilará la competencia en todas las áreas de la actividad económica aun cuando se encuentren reguladas por sus leyes especiales, reglamentos o resoluciones. No obstante las reformas que se le hicieron a la LMT en 2011 vinieron a fortalecer el poder de CONATEL para reglamentar el sector en cuanto a defensa y promoción de la competencia, así como el señalamiento de las conductas que pudieran restringir la competencia en los servicios de telecomunicaciones, restringiendo en alguna medida las potestades conferidas a la CDPC.

Normas jurídicas para el fomento de la libertad de expresión y la radiodifusión

Ley de Emisión del Pensamiento.

La Ley de Emisión del Pensamiento, LEP, que fue promulgada en el año de 1958 contrasta en algunos aspectos con los preceptos establecidos en la Constitución de la República vigente, puesto que la misma se aprobó estando vigente la Constitución de 1957; asimismo, esta normativa, en algunos de sus articulados, no está en consonancia con la declaración de principios sobre libertad de expresión. En sí misma, esta ley es un mar de contradicciones.

Mientras en el artículo 1, en consonancia con la Convención, se establece que: “Ninguna persona puede ser inquietada o perseguida por sus opiniones” y en el artículo 2 se afirma que las “libertades de expresión del pensamiento e información son inviolables y que este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y el de recibir informaciones y el de transmitir las y difundirlas por cualquier medio de expresión.”

En el artículo 6 “se prohíbe la circulación de publicaciones que prediquen o divulguen doctrinas disolventes que socaven los fundamentos del Estado”. Interpretando el artículo anterior se puede inferir que cualquier idea o pensamiento contrario a los postulados ideológicos y a las políticas de gobierno y sus instituciones puede dar lugar a situaciones de persecución política y castigo por parte del Estado. Esta disposición puede catalogarse como de censura previa.

Al respecto, el Principio 5 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, dice que:

“La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

No obstante, en otra de sus contradicciones, la misma Ley de Emisión del Pensamiento, en el artículo 5 reconoce que “todo habitante de la República podrá libremente, sin censura previa, expresar su pensamiento, dar y recibir información y discutir sus opiniones o las ajenas, por medio de la palabra escrita o hablada o por cualquier otro procedimiento gráfico, oral o visual” (C-LIBRE, 2008: p. 117).

El artículo 2 de la LEP, contradiciéndose asimismo reza que:

“No se aprobará ley alguna que restrinja estos derechos y que la Ley de Emisión del Pensamiento determinará las responsabilidades en que incurran los que abusaren de tal libertad en perjuicio de la honra, reputación o intereses de personas o entidades”.

Cabe destacar que tanto el artículo 1 como el 2 tienen símil contenido con los artículos 83 y 84 de la Constitución de la República del año 1957.

Por su parte, el artículo 8 establece que es punible toda infracción en el ejercicio de la libertad de expresión que falte al respeto de la vida privada y a la moral, cuando se refiera en forma denigrante a la vida exclusivamente de hogar o a la conducta social de las personas y les causen daño en su reputación, en sus intereses o en sus relaciones familiares. Asimismo, en el artículo 32, en el cual se garantiza el derecho de réplica, se establece que toda persona natural o jurídica tiene derecho a defenderse decorosamente de los cargos o críticas que se le hagan en un medio de comunicación, también plantea la posibilidad de iniciar procedimientos penales contra los delitos o faltas que nazcan del ejercicio del derecho de libertad de expresión o emisión del pensamiento.

Estos artículos contradicen lo establecido por la CIDH y la Corte IDH, en el sentido que “las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles” (CIDH, 2000, párr. 42).

En otro de sus preceptos, la Ley otorga privilegios a los medios de comunicación para que, por una parte, puedan de manera gratuita usar los servicios de correo ordinario y aéreo para la distribución de publicaciones e intercambio de correspondencia (artículo 10); y por otra, para que puedan introducir, libre de impuestos y sobreimpuestos, maquinaria, repuestos, accesorios, incluyendo tintas y papel para periódicos (artículo 11).

La Declaración de principios sobre libertad de expresión dice claramente que:

“El Estado debe abstenerse de utilizar su poder y los recursos de la hacienda pública con el objetivo de castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. Su rol principal es el de facilitar el más amplio, plural y libre debate de ideas. Cualquier interferencia que implique restringir la libre circulación de ideas debe estar expresamente prohibida por la ley. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión” (CIDH, 2000, párr. 56).

Esta normativa también contempla en su Artículo 4 que en un régimen o período de suspensión de garantías constitucionales (Estado de Sitio) ningún hondureño ni periodista puede ser extrañado, ni sufrirá persecución por sus opiniones. Mandato que no se cumple puesto que, bajo un Estado de Sitio, el régimen usurpador suspende las libertades, aun y cuando éstas no estén enumeradas o amparadas en el Artículo 187 constitucional, tal y como lo hicieron antes, durante y después del golpe de Estado de 2009, año en el que fueron cerrados medios de comunicación, secuestrados, perseguidos y asesinados periodistas.

Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones

“La presente Ley establece las normas para regular en el territorio nacional los servicios de telecomunicaciones, comprendiéndose entre éstos toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes fijas, imágenes en movimiento, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por medio de transmisión eléctrica por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, combinación de ellos o cualesquiera otros sistemas electromagnéticos”. Instituye el primer párrafo del artículo 1 de la LMT.

El párrafo anterior es ambiguo y causa dudas en cuanto a las responsabilidades que CONATEL tiene, puesto que el regular escritos e imágenes puede verse como censura previa, por lo tanto violatorio al derecho a la libertad de expresión. CONATEL es un ente eminentemente técnico y no tiene por qué regular contenidos. En ese sentido la CIDH y la Corte Interamericana protegen el derecho a escribir, esto es, a expresar en forma escrita o impresa los pensamientos, ideas, información u opiniones, también en el idioma que la persona elija para hacerlo (Corte IDH, 2004: párr. 109).

CONATEL emite cuatro diferentes títulos habilitantes: Concesión, permisos, licencias y registros, que constituyen los actos jurídico-administrativos que permiten la prestación de los servicios para satisfacer las necesidades de comunicación (artículo 25).

“El otorgamiento de cada concesión, permiso o registro y el uso de frecuencias radioeléctricas conllevan la obligación de pagar al Estado los derechos, las tasas, cánones o tarifas, según sea el caso, y que determine CONATEL”, estipula el artículo 30. Este mismo artículo contempla la siguiente excepción: Para los operadores amparados por la Ley de Emisión del Pensamiento, las tarifas por servicios se concertarán para su aplicación. Da así una ventaja para los medios de

comunicación corporativos, que tienen años explotando el espectro radioeléctrico en detrimento de los medios de comunicación que inician sus operaciones. Los medios corporativos ya no deberían de gozar de este privilegio, permitiendo el Estado que sí lo gocen los medios de comunicación alternativos y comunitarios.

Los Servicios de Radiodifusión Sonora y Radiodifusión de Televisión, son objeto de “permiso”, que se otorga una sola vez y que puede ser renovado, junto con su “licencia” asociada para el uso de frecuencias radioeléctricas. El artículo 27 de la LMT establece que los “permisos para los servicios de radiodifusión de libre recepción serán otorgados por 15 años y su renovación será automática por períodos iguales, siempre que reúnan los requisitos que se establecen en la misma Ley”. Por su parte el artículo 29 dice que “las concesiones, permisos o licencias no podrán ser transferidas a terceras personas, sin la previa autorización escrita de CONATEL”. No obstante se contradice al estipular que “los permisos de los servicios de difusión de libre recepción y sus licencias asociadas durante el plazo de su vigencia, podrán ser transferidos por sucesión por causa de muerte, por donación entre vivos y libre disposición de bienes, siempre y cuando se encuentren en operación y el nuevo titular reúna los requisitos necesarios y cumpla con las disposiciones que la Ley exige para la prestación de este tipo de servicios, debiendo previamente solicitar la autorización a CONATEL del traspaso correspondiente para los efectos consiguientes”.

El precepto anterior contradice también al artículo 9 de la misma normativa en el que se estipula que el espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado, pues cuando CONATEL otorga la frecuencia en usufructo cede propiedad y derechos a particulares sobre bienes que son del pueblo, al conceder al usufructuario la prerrogativa de transferirla por sucesión, por causa de muerte y por donación entre vivos y libre disposición de bienes. Asimismo, este reconocimiento provoca que los medios de comunicación vendan a terceros, nacionales y extranjeros, no solo los equipos de una estación, sino la frecuencia misma.

También es importante observar con sumo cuidado el artículo anterior porque puede prestarse a arbitrariedades en el otorgamiento de permisos o en la revocación de los ya otorgados. Por ejemplo, si un medio de comunicación asume una postura de oposición a las políticas de los gobiernos, puede estar sujeto a represalias por parte de CONATEL. En ese sentido, el artículo 28 deja claro que “el Estado, argumentando razones de seguridad nacional, pero sin perjuicio del derecho de defensa, puede cancelar, previa indemnización con arreglo a la Ley, las concesiones, licencias o permisos de explotación de un servicio de telecomunicaciones”.

El Artículo 141 del Reglamento de la LMT, (2002), estipula que el otorgamiento de permisos por parte de CONATEL, podrá efectuarse siguiendo cualquiera de las dos siguientes modalidades: a) A solicitud de parte. Cuando el permiso se obtiene en base a una solicitud y al cumplimiento de determinados requisitos; y b) Por concurso público. Cuando el derecho a obtener el permiso, es el producto de un procedimiento similar a lo establecido en el mismo reglamento. Es decir, en el Capítulo III, para el otorgamiento de las concesiones, procedimiento, por subasta,

que es cuestionado por los relatores para la libertad de expresión y opinión, al considerarlo una ventaja para los grupos corporativos mediáticos que tienen mayores recursos económicos para adquirir una frecuencia.

Capítulo III. Para el otorgamiento de las concesiones.

Procedimiento que es cuestionado por los relatores para la libertad de expresión y opinión, al considerarlo una ventaja para los grupos mediáticos y económicos de poder.

Pese a que CONATEL es una entidad desconcentrada de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, respecto de la cual funciona con independencia técnica, administrativa y presupuestaria, los comisionados que la integran son nombrados directamente por el Presidente de la República, a quién la misma Ley le faculta para realizar la formulación de las políticas, la regulación y la fiscalización de la explotación y operación de las telecomunicaciones, disposición que es contraria a los estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. En efecto en su Declaración Conjunta de 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE remarcaron que, “las entidades y órganos gubernamentales que regulen la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales” (ONU, OEA, OSCE, 2001).

Reglamento de Servicios de Difusión con Fines Comunitarios.

Ante la negativa de Juan Orlando Hernández, en el año 2013, en aquel entonces Presidente del Congreso Nacional de la República de Honduras, hoy, a la fecha de publicar esta investigación, Presidente de la República, de aprobar las reformas a la Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones, surge la Asociación de Medios Comunitarios de Honduras, AMCH, integrada por organizaciones sociales y radios comunitarias, como una instancia para continuar la lucha por la democratización del espectro radioeléctrico. Para alcanzar ese propósito la AMCH, inicia, ese mismo año, un diálogo con los Comisionados de CONATEL y los exhorta a buscar un asidero jurídico en la LMT, que les permita emitir una normativa de radiodifusión comunitaria, es así que CONATEL emite por la vía administrativa el Reglamento de Servicios de Difusión con Fines Comunitarios. Actualmente la AMCH y CONATEL, instalaron una mesa de diálogo, para abordar algunos temas relativos al sector, particularmente el de discutir la propuesta de la AMCH de elevar el Reglamento a categoría de decreto legislativo.

Sin embargo, otros sectores comunitarios aglutinados en la Organización Fraternal Negra de Honduras, OFRANEH, consideran que este acercamiento de la AMCH al Gobierno no es adecuado puesto que legitima las acciones de represión del gobierno contra las radios comunitarias garífunas e indígenas.

Alfredo López, dirigente de esta organización informó que “a partir de la quema de la radio Faluma Bimetu, en la comunidad de Triunfo de la Cruz, en enero del año 2010, las radios comunitarias garífunas comenzaron a ser blanco de las presiones de Comisión Nacional de Telecomunicaciones, situación que llegó a su

clímax con una cédula de emplazamiento para el cierre de la radio Warumugu en Trujillo, expedida en mayo de 2013”.

En relación a lo expresado por López, en abril de 2014 la radio comunitaria Los Hijos de Puca, fue increpada por CONATEL, al levantarle un expediente legal administrativo en su contra; también hubo un informe técnico contra La Voz de Zacate Grande. En ambos casos, se presume que estas acciones se debieron a que las radios criticaron al Gobierno de la República.

López es del criterio que si bien es cierto el gobierno de Lobo Sosa, “legalizó algunas radios comunitarias, buena parte de las frecuencias fueron entregadas a los grupos y organizaciones afines a Lobo y sus adláteres”, que representan la derecha aglutinada en el Partido Nacional.

“La experiencia de las radios comunitarias garífunas se remonta a 17 años de trabajo, en especial el relacionado con la temática de la defensa territorial, temática que ha sido utilizada por la elite de poder, la que viene desde hace décadas, presionando para apropiarse de nuestro habitat”, dijo López.

En esta lucha, “para el pueblo garífuna, las radios comunitarias se han convertido en herramientas esenciales en la defensa de nuestro idioma y cultura, ante la estrategia de homogeneización cultural existente por parte del Estado de Honduras, el que apuesta a la inserción de los pueblos indígenas y garífunas, más que a promover la condición de estado pluricultural”, denunció López.

En relación a lo expresado por López, en cuanto al repartimiento de las frecuencias, puede decirse que tiene toda la razón, por cuanto después que CONATEL realizó un proceso de recanalización del espectro, supuestamente quedaron disponibles 160 frecuencias, de las cuales sólo 20 habrían sido asignadas a comunidades y todas las demás a sectores privados y religiosos, por vía de subastas.

Antes de la publicación del Reglamento para radios comunitarias, la Asociación de Medios Comunitarios de Honduras, AMCH, remitió a CONATEL una serie de observaciones y recomendaciones a fin de fortalecer esta normativa; sin embargo, los Comisionados de esta institución, solo consideraron aquellas observaciones de forma, pero no las de fondo. En ese sentido, el reglamento limita la operación libre de las radios comunitarias y éstas quedan sujetas a las mismas disposiciones, establecidas en la LMT y su reglamento, para las radios comerciales. Es así que los límites de potencia, la exclusión de acceso a AM, la ausencia de reserva previa del 33 por ciento del espectro radioeléctrico para el sector y de procedimientos claros para el otorgamiento de frecuencias siguen siendo los obstáculos que el Estado impone para restringir el acceso a las frecuencias por parte de las comunidades.

Algunas de las reflexiones realizadas por la AMCH fueron las siguientes:

Artículo 1: sobre el objeto: El alcance de “comunidad geográfica de intereses comunes” puede ser contradictorio con otras disposiciones del reglamento (como permitir que alianzas de organizaciones sociales operen estos servicios) y justificar las limitaciones de potencia. Debería ser comunidades con intereses comunes, sin lo geográfico.

Artículo 4: Condiciones para ser titular del Servicio de Difusión con fines comunitarios: La incorporación de organizaciones religiosas para la explotación de radios comunitarias puede dar lugar a que la emisora sea usada para hacer proselitismo religioso; es decir, como un templo mediático para captar adeptos para una determinada religión, lo cual incumple su objetivo de representar la pluralidad de la comunidad a la que sirve para convertirse en un vocero de determinado grupo. Lo mismo debería ser para el proselitismo partidario. Prohibir el proselitismo no debe ni puede significar que no se hable o informe o debata sobre religión o política.

Artículo 15: Parámetros técnicos de operación del Servicio de Radiodifusión Sonora con fines comunitarios. El inciso “a” de este artículo solo permite la operación de radios comunitarias en la banda de frecuencia modulada FM, cuando debería también habilitar la banda de Ampliación Modulada, AM, que es importante para cubrir grandes zonas para servicios de comunidades étnicas. Por su parte el inciso “b” no cumple con los estándares internacionales porque deja a discreción de CONATEL la potencia de salida del transmisor, que es una limitación previa y excesiva.

Artículo 16: Asignación de frecuencias para el Servicio de Radiodifusión Sonora con Fines Comunitarios. Este artículo deja por fuera la posibilidad de la reserva de un 33 por ciento de las frecuencias que resulten como producto de la aplicación del nuevo Plan de Canalización, y deja a discreción de CONATEL la asignación de frecuencias.

Artículo 23: Obligaciones. Este artículo, en su inciso “c”, prohíbe que las radios comunitarias emitan programación de “carácter político-partidario de ninguna naturaleza”, lo que les impide hacer programas en tiempos electorales, como un debate entre candidatos, lo cual es inaceptable. O dar a conocer los programas y propuestas de los candidatos. Lo que debería prohibirse es el hacer “proselitismo partidario”.

Artículo 28: infracciones y sanciones. Aquí se establecen las mismas infracciones y sanciones aplicables a las radios comerciales, debería explicitarse que se regularizarán, siempre que cumplan con las características y objetivos de los servicios comunitarios.

Periodistas entre la explotación laboral, el riesgo profesional y el silencio del Estado

Los periodistas y comunicadores sociales en Honduras se enfrentan a tres grandes desafíos que actualmente inciden, negativamente, para ejercer un periodismo con ética, integridad y profesionalismo. Uno de ellos es la explotación laboral de la que son sujeto, por parte de los dueños de medios de comunicación; el segundo tiene que ver con el riesgo al que se enfrentan al ejercer un periodismo crítico; y el tercero, es el alto grado de complicidad y silencio del Estado al no investigar científicamente la muerte de periodistas.

Respecto al primer desafío, en el año 2103, el periódico digital Conexihon.hn dio a conocer el estudio Valorización del oficio del periodista en Honduras, que devela que de 200 periodistas encuestados, el 47.87 por ciento sobrevive con menos de 400 dólares al mes.

Según el estudio, la mayoría de las y los periodistas hondureños trabaja entre ocho y diez horas al día, aunque muchos(as) tienen que duplicar la jornada laboral para tener mejores ingresos. Los consultados tienen alrededor de cuatro años de antigüedad en el trabajo que actualmente desempeñan, sin embargo, devengan apenas 66.66 dólares más que el salario mínimo mensual establecido para el año 2013, es decir 311 dólares (conexihon.hn, 2013: Periodistas-hondureños sobreviven con menos de 8,000 lempiras al mes. Conexihon.hn, edición digital).

A pesar de que existe un Código Laboral, que no hace distinción entre los derechos de los trabajadores, en el caso de los periodistas, los medios de comunicación no garantizan las condiciones necesarias para ejercer la labor de manera digna, como un salario justo, estabilidad laboral, jornadas laborales establecidas y periodos de vacaciones, tampoco se cumplen los beneficios de seguridad social. Los dueños de los medios de comunicación, prefieren asegurar sus equipos, como cámaras o vehículos, y no asegurar la vida de sus periodistas.

“Por estas razones los periodistas corren el riesgo de verse manipulados, de buscarse otras entradas para mejorar su condición de vida, de faltar a los principios de la solidaridad gremial y hasta de considerar el trabajo periodístico apenas como paso temporal hacia otros trabajos más lucrativos y brillantes” (Bastardo Grazziely, 2007: p. 2).

No es extraño entonces encontrar en los medios de comunicación a periodistas que al mismo tiempo son publrrelacionistas, que pretenden trabajar en distintos medios a la vez o que hasta se convierten en vendedores de publicidad para el medio de comunicación y sus propios espacios comunicativos.

En relación al segundo desafío, podemos decir que los riesgos que viven los periodistas en el ejercicio de la profesión son las agresiones físicas y verbales, hostigamiento judicial o riesgo legal, amenazas de muerte, censura, riesgo pecuniario, recortes de publicidad oficial, represiones, espionaje telefónico, la misma autocensura y hasta la muerte.

Para efectos de este trabajo, solo nos referiremos al hostigamiento judicial o riesgo legal, a la publicidad oficial, a la autocensura y la censura establecida en otras leyes secundarias y de tercer orden.

En Honduras, los periodistas se han visto hostigados judicialmente cuando funcionarios públicos o terceras personas han interpuesto demandas por difamación, calumnia o injuria. Tal es el caso de periodista Julio Ernesto Alvarado, de Globo TV, que por informar sobre el tráfico de equivalencias en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) fue querrellado por la catedrática Belinda Flores por el delito de difamación por expresiones de injurias, según consta en el expediente TST/P/FM-(11)-116

del Tribunal de Sentencias de Tegucigalpa. Este mismo Tribunal dictó sentencia absolutoria a favor del acusado el 25 de marzo de 2012.

Ante esta decisión del Tribunal, la señora Belinda Flores, interpuso un recurso de casación, supuestamente, por interpretación errónea del Artículo 160 del Código Penal y con base a los argumentos de este recurso, la Corte Suprema de Justicia, por unanimidad de votos de la Sala de lo Penal, declara con lugar el recurso de casación y señala que:

“Se debe condenar y se condena al señor Julio Ernesto Alvarado como autor, penalmente responsable, del delito consumado de difamación por expresiones constitutivas de injurias, en perjuicio de la señora Belinda Flores, imponiéndole una pena principal de un año cuatro meses de reclusión”.

La sentencia también establece la inhabilitación del periodista para ejercer el periodismo por el mismo tiempo de la condena principal. Lo curioso del caso es que las fuentes fueron absueltas en ambos juicios.

Y es que el derecho al honor ha tenido una protección constitucional y su regulación jurídica aparece en el Código Penal en su Título III, Delitos contra el honor, Capítulo I y II, en donde se contempla las figuras de la calumnia, injuria y difamación como delitos contra el honor, de esta manera se limita el derecho a la libertad de expresión y se imponen penas en caso de faltas contra este derecho. Sin embargo el principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que:

“Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas” (CIDH: 2000: párr.42).

Así pues, los delitos contra el honor cometidos a través de los medios de comunicación no deben castigarse con la cárcel, sino resolverse en la instancia civil, como una forma de no perjudicar la libertad de expresión, el derecho del público a la información y evitar la autocensura.

Otro caso digno de citar es el de la comunicadora comunitaria e indígena Albertina Manueles Pérez, corresponsal de Radio Progreso, acusada por el delito de sedición en contra de la seguridad interior del Estado, por el Juzgado Primero de Letras de lo Penal del departamento de Intibucá, en el occidente de Honduras.

Esta es una acción de hostigamiento e intimidación contra una corresponsal que difundió un comunicado en el que los pobladores del municipio de San Francisco de Opalaca, conformado en su mayoría por indígenas Lencas, se niegan

a reconocer a José Socorro Sánchez, del Partido Nacional, como alcalde electo de esa comunidad.

Por otra parte, con respecto al manejo de la publicidad oficial, en Honduras no existe una ley que regule la distribución equitativa de la publicidad del Estado, por lo que prevalece una distribución arbitraria y discriminatoria. En el Gobierno actual (2014- 2017) la distribución de la publicidad está concentrada en la Casa de Gobierno y su acceso depende: a) del grado de afinidad del periodista o medio de comunicación con el Presidente de la República, b) llegar a arreglos o acuerdos que conlleven censura previa; c) la alineación editorial del medio o del periodista a las políticas y estrategias comunicacionales del gobernante.

En cuanto a censuras establecidas en otras leyes secundarias, en marzo de 2014, se aprobó la Ley de Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional que contiene disposiciones que impiden a los medios de comunicación difundir información clasificada conforme a esta norma, lo que en la práctica le entrega a la autoridad una herramienta para impedir la difusión de información con base a su sola decisión discrecional. “Esto puede constituirse en una forma de censura previa que puede vulnerar el derecho de libertad de expresión, y podría convertir a esta norma en una verdadera “Ley Mordaza” para los ciudadanos, los periodistas, comunicadores sociales y medios de comunicación”, expresó en un comunicado de prensa la Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información, el 20 de mayo de 2014. <http://www.alianzaregional.net/acciones/comunicacion/la-alianza-regional-se-manifiesta-ante-ley-clasificacion-de-documentos-publicos-honduras/>

El artículo 5 esta Ley le quita atribuciones al Instituto de Acceso a la Información Pública al darle potestades, de manera discrecional, al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad para clasificar información.

En la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Honduras también encontramos algunas contradicciones con la doctrina sobre la libertad de expresión emanada de la Corte-IDC y CIDH. Por ejemplo, en el artículo 8 se establece que solo los miembros del Colegio de Periodistas de Honduras, CPH, podrán ejercer el periodismo profesional en el territorio nacional (Decreto 79 de fecha 1 de septiembre de 1981), y en los artículos 45A y 45B establecen las sanciones para la persona que ejerza y para la persona natural o jurídica que contrate (adicionados según Decreto No. 79 de fecha 1 de septiembre de 1991).

El artículo 61 (adicionado según Decreto No. 79 del 1 de septiembre de 1981), deja claro que solo los periodistas que pertenecen al colegio tienen representatividad ante las autoridades de la República. Otro artículo restrictivo a la libertad de prensa es el artículo 13, en el que se restringe el ejercicio del periodismo a los estudiantes universitarios, de manera remunerada, si no cuentan con el visto bueno del colegio. Lo mismo el artículo 18, que exhorta a los periodistas extranjeros a pedir permiso al CPH para ejercer su labor en el país.

Mientras en el artículo 11 se les denomina periodistas a las personas que hayan adquirido sus conocimientos en el ejercicio práctico, en el artículo 28 al

corresponsal en el interior del país se le denomina colaborador, discriminando de esta manera su capacidad de conocimiento.

En correspondencia al último desafío, que tiene que ver con la complicidad y el silencio del Estado frente a una efectiva investigación de los crímenes contra periodistas, C-LIBRE en su Informe sobre la Libertad de Expresión en Honduras, año 2012, dice que:

“La privación de la vida representa la más cruenta anulación de la libertad de expresión y de los otros derechos humanos, por cuanto estos, todos, pierden sentido sin la existencia del ser. En su interpretación de principios, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que las agresiones cometidas en contra de periodistas, se proponen silenciarlos, silenciarlas”.

Esas constituyen, igualmente, violaciones al derecho del pueblo por el libre acceso a la información. De aquí que, el asesinato contra periodistas y comunicadores, se encarna, pues, como una censura bestial... La máxima censura. Que simboliza un silencio mortal, no sólo por la víctima que es acallada; sino, por una mudez cómplice que sigue a la muerte, tras la renuencia prolongada del Estado a investigar, juzgar, castigar, la violencia ejercida. Amplificada todavía, por el acallamiento a todo un pueblo, cegado, y también enmudecido, al quedar imposibilitado de conocer su propia realidad, cuando le han matado al informador.

La privación de la vida... es silencio. La negación de las condiciones y libertades para expresar el pensamiento y la opinión... es silencio. La ignominiosa indiferencia evidenciada por el gobierno a no referirse, no actuar, no acelerar investigaciones, ni enjuiciar para sancionar al crimen y al criminal, a motu proprio; y en hacer la justicia oportuna... yace silencio (C-LIBRE: 2012. P. 13).

C-LIBRE ha reportado el asesinato de 40 periodistas y comunicadores sociales, después del golpe de Estado de 2009, en los que existe un alto grado de complicidad y de silencio del Estado, realidad que genera un alto grado de impunidad; y lo más grave, la autocensura a la que se ve sometido el(la) comunicador(a). No bastando el silencio, el Estado asume que estos crímenes son producto de la ola de violencia que azota al país, descartando casi de inmediato la hipótesis de que la muerte de los periodistas se deba al ejercicio de su profesión; por otra parte, las autoridades se vuelven indolentes al no cumplir con las medidas de protección a periodistas en situación de riesgo.

Detrás de toda esta situación habrá diversas causas que inciden, directa e indirectamente; una probable es la relación de los dueños de medios de comunicación con el Gobierno, que en los últimos cinco años ha consolidado sus familiaridades de una manera más abierta y descarada, propiciando desconcierto en un sector de periodistas.

“No hay profesionales a los que más trampas se les tiendan que a los comunicadores sociales, todos quieren manipularlos, utilizarlos en su beneficio y servirse de su influjo. Por eso son frecuentes los engaños

que les ponen en forma de halagos, invitaciones, regalos, pasajes pagados, todo ello con el fin de doblegar su independencia o utilizar su influencia” (Bastardo Grazziely: 2007: p. 2).

También hay que señalar la falta de representatividad, legitimidad y de liderazgo gremial que permitan hacerle frente a los desafíos del periodismo hondureño de manera conjunta y sin distinguos de ninguna naturaleza.

Propuestas para la Democratización de las telecomunicaciones: Análisis comparativo entre la Ley vigente, la propuesta de C-LIBRE y la del Gobierno Nacionalista (2010- 2014)

En el año 2013, el Comité por la Libre Expresión, C-LIBRE, presentó al Gobierno de la República la propuesta “Nueva Ley de Comunicaciones”; por su parte, el Gobierno contaba con una propuesta de 22 reformas. A continuación se presenta un análisis comparativo entre la Ley vigente, con la propuestas más significativas de C-Libre y el Gobierno.

C-Libre, en su propuesta, reconoce el derecho a la comunicación poniendo al servicio de la población todo tipo de tecnologías e informaciones tendientes a hacer efectivo este derecho, así como dar la apertura a sectores sociales que merecen mayor atención por parte del Estado hondureño. En cambio la propuesta de reforma del Gobierno se queda en el tema de la protección a la niñez y la juventud, y enfatiza la función reguladora de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (artículo 1 de la propuesta de C-LIBRE y de la propuesta del Gobierno). La ley actual no contempla en su articulado el reconocimiento del derecho a la comunicación.

Para hacer efectivo el derecho a la comunicación, C-LIBRE incorpora un conjunto de derechos como los referidos al derecho a la libertad de expresión, derecho a la creación de medios de comunicación social, derecho de acceso a las frecuencias, derecho de acceso a las tecnologías, derecho a la comunicación intercultural, derecho de las personas con discapacidad a la comunicación, derecho a la participación ciudadana en la comunicación y la universalización progresiva de la comunicación. La propuesta del Gobierno no contemplaba ninguna reforma en esa vía.

La propuesta del Gobierno, en el artículo 7, incluía la incorporación de los servicios de comunicación comunitarios, que no está en la LMT, sin embargo la definición no se ajustaba a los estándares internacionales; en cambio, la propuesta de C-Libre establecía que los medios de comunicación comunitarios no deberían ser sometidos a limitaciones de definición y distribución de contenidos, de cobertura geográfica, ni a controles que pudieran significar una clara discriminación que les impida operar en igualdad de condiciones.

C-Libre propuso que el espectro radioeléctrico se distribuyera de la siguiente manera: 1) 20% para medios de comunicación públicos, 2) 35% para medios de comunicación privados, 3) 30% para medios comunitarios en área rural y 4) 15% para medios comunitarios en área urbana (artículo 53). En cambio el Gobierno proponía, en el artículo 11 de su propuesta, que CONATEL debería ejecutar una

planificación estratégica mediante la cual se estableciera una asignación equivalente al treinta y tres por ciento (33%) para los servicios comunitarios, treinta y tres por ciento (33%) para servicios comerciales y el treinta y cuatro por ciento (34%) para satisfacer las necesidades comunicacionales del Estado.

En cuanto al ente regulador, la diferencia sustantiva se identifica en la integración de CONATEL. Según la Ley vigente, CONATEL estará integrada por tres miembros nombrados por el Presidente de la República. En igual forma, serán nombrados dos miembros suplentes (artículo 15 de la LMT). La propuesta del Gobierno no incorpora modificaciones o reformas. Sin embargo la propuesta de C-Libre democratiza la integración de CONATEL, ya que además de un miembro designado por el Presidente de la República, incorpora un representante de las universidades, uno de los medios de comunicación privados, uno de las organizaciones de Derechos Humanos y uno de las asociaciones de medios de comunicación comunitarios (artículo 18 de la propuesta de C-Libre).

Por otra parte, mientras la propuesta del Gobierno reducía los periodos de las concesiones, permisos y registros, a quince (15) años; (10) años y cinco (5) años, respectivamente, (artículo 27), C-Libre es congruente con la LMT vigente y establece, en el artículo 27, el mismo periodo de veinticinco (25) años para las concesiones; quince (15) años para los permisos y cinco (5) años para las licencias.

La propuesta del Gobierno modificó lo referido a la transferencia de concesiones, licencias y permisos. La Ley vigente establece: “Las concesiones, permisos o licencias no podrán ser transferidos a terceras personas, sin la previa autorización escrita de CONATEL. Sin embargo, los permisos de los servicios de difusión de libre recepción y sus licencias asociadas durante el plazo de su vigencia, podrán ser transferidos por sucesión por causa de muerte, por donación entre vivos y libre disposición de bienes, siempre y cuando se encuentren en operación y el nuevo titular reúna los requisitos necesarios y cumpla con las disposiciones que la Ley exige para la prestación de este tipo de servicios, debiendo previamente solicitar la autorización a CONATEL del traspaso correspondiente para los efectos consiguientes” (artículo 29 de la Ley vigente). Sobre este mismo tema, en la propuesta del Gobierno se propuso: “el uso y explotación del espectro radioeléctrico y los derechos derivados de una concesión, permiso, registro o licencia, son intransferibles, en consecuencia, no podrán cederse o enajenarse ni se adquieren o transmiten por sucesión, por efecto de los contratos, de la fusión de compañías o por prescripción. En el supuesto que sea necesario realizar un cambio en la titularidad de las concesiones, permisos, registros o licencias otorgados, por causas excepcionales, se someterá a evaluación y a autorización previa y escrita por CONATEL, conforme los mecanismos y procedimientos que se desarrollarán en el Reglamento General de la presente Ley, emitido por el Presidente de la República” (artículo 29 de la propuesta del Gobierno).

Otra de las propuestas novedosas de C-Libre es la descrita en su artículo 43), que se refiere al deber de los medios de comunicación de otorgar, durante las campañas electorales, espacio en igualdad de condiciones a candidatos y candidatas

de los diferentes partidos y movimientos políticos. Este aspecto no lo contempla la LMT y la propuesta del Gobierno.

Asimismo C-Libre propuso como medidas antimonopólicas y anti-concentración, que las personas naturales o jurídicas no pueden concentrar las frecuencias de radio y televisión abierta. “CONATEL no podrá adjudicar más de una frecuencia matriz para radio y televisión abierta en todo el territorio nacional. Quien sea titular de una frecuencia de radio o televisión solo podrá participar una sola vez en concursos de frecuencias de onda corta. En una misma zona no podrá concesionarse frecuencia matriz para radio y televisión abierta a familiares de un concesionario que tenga parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad” (artículo 60 de la propuesta de C-Libre).

La digitalización en Honduras

Honduras es el primer país de América Central en adoptar el estándar ATSC, Advanced Television Systems Committee, bajo el cual existen actualmente varios canales al aire. Este proceso se inició en el año 2007 cuando CONATEL, mediante Resolución NR001/07 del 8 de enero de 2007 y publicada en el diario oficial La Gaceta el 16 de enero del mismo año, adopta el estándar ATSC reconocido por el Sector Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT, para la transmisión digital terrestre de radiodifusión de televisión en Honduras, más conocido como Televisión Terrestre Digital, TTD (CONATEL, resolución NR001/07, p. 2).

El 22 de diciembre de 2009 mediante resolución NR0014/09 CONATEL, “aprueba el Plan Nacional de Transición del Servicio de Radiodifusión de Televisión Analógica a Televisión Digital, de señal abierta de libre recepción, que incluye el establecimiento de las condiciones básicas de prestación del Servicio de Radiodifusión de Televisión, denominado Televisión Terrestre Digital ,TTD, que se concentrará en el segmento de las bandas de los canales 7 al 13, de los canales 14 al 20 y de los canales 21 al 51, excepto el canal 37 que está asignado al servicio de radioastronomía en la frecuencia 608-614 MHz. Que los actuales y futuros operadores del Servicio de Radiodifusión de Televisión deberán obligatoriamente cumplir con dicho plan, en los términos y condiciones que CONATEL dispone en la presente normativa y en las demás que a futuro se emitan. Que el Plan Nacional de Transición de la Televisión Analógica a la Televisión Digital, iniciará con la puesta en vigencia de la presente Resolución y finalizará el 31 de diciembre de 2019” (CONATEL, resolución NR014/09, p. 3).

La resolución anterior dejó de tener valor y efecto a partir del 31 de diciembre de 2013, fecha en la que se publica, en el diario oficial La Gaceta, la Resolución NR019/13.

En junio de 2103, CONATEL puso a concurso público 36 frecuencias de Televisión Terrestre Digital. Para la zona 1 cinco canales, en la zona 2 seis canales, en la zona 3 tres canales, en la zona 4 siete canales, en la zona 5 nueve canales y en la zona 9 seis canales. También se convocó a un concurso específico denominado sistema nacional en esas zonas 1, 2, 3, 4,5 y 9 con un mismo canal para cada zona.

De acuerdo con esa convocatoria, en los meses de agosto y septiembre de 2013, CONATEL adjudicó al menos 16 frecuencias de Televisión Terrestre Digital, en su mayoría de cobertura regional y una de cobertura nacional, que incluía 10 repetidores para cubrir los 18 departamentos del país. El canal 44, que es un sistema nacional de televisión digital, fue adjudicado a TV Azteca, de capital mexicano.

El Canal 45, con cobertura regional en la zona 2 del país, que comprende los municipios de Comayagua, Intibucá y La Paz fue comprada por Publicaciones y Noticias, Publynsa, propiedad del expresidente Carlos Flores Facusse. Esta misma empresa compró el Canal 46, con cobertura en la zona 3, de Cortés, El Progreso y Santa Rita; el Canal 47 en la zona 1 y con cobertura en Francisco Morazán, así como el canal 40 de la zona 9, que comprende los departamentos de Atlántida, Islas de la Bahía y algunos municipios del departamento de Colón.

Al Grupo G Telecomunicaciones, de capital panameño, se le adjudicó el canal 45 de la zona 4, departamentos de Valle y Choluteca en la Zona Sur del País. La frecuencia 98.5 y la 100.9 en el departamento de Francisco Morazán, zona 1 y las frecuencias 96.9 y 98.9 en el departamento de Cortés, zona 3.

El Canal 27, en la zona 5, que cubre Ocotepeque, Santa Bárbara, Lempira, Copán y el municipio de Santa Cruz de Yojoa, en el departamento de Cortés, fue adjudicado a la empresa Corporación Centroamericana de Comunicaciones, S.A. de C.V. También tiene adjudicadas las frecuencias 93.7 y 99.7, en el departamento de Francisco Morazán, zona 1.

En esa misma zona, el canal 45 y 41 se le adjudicó a la empresa Señales Digitales de Honduras S.A. Esta empresa también tiene adjudicada la frecuencia 92.5, en el departamento de Francisco Morazán, zona 1.

Conclusiones

1. La radiodifusión en Honduras surge en el contexto del control político y económico, del país, por parte de las compañías transnacionales en la década de los años 20, y de la necesidad de estas empresas del intercambio comercial y de comunicación. La Tela Railroad Company obtiene concesión para operar una radioemisora propiedad de la Tropical Radio Telegraph. Esta concesión permite explotar en forma única y exclusiva, por un período de 50 años, las comunicaciones de radiotelegrafía, telefonía internacional y radiodifusión. En 1933, mediante disposición del Gobierno dictatorial de Tiburcio Carías Andino, se da origen a la radiodifusión privada. Tiburcio Carías firmó un contrato con Rafael Ferrari Bustillo el 22 de mayo de 1933, en el cual otorga permiso para la operación de una estación radial cuyo contrato sería renovable cada año, es así que nace HRN que dominó el espacio aéreo a lo largo de todo el Carriato. Durante la década de los años 90, con la profundización del modelo neoliberal de Estado, se inicia un proceso de liberalización y privatización que debilita el patrimonio público de las telecomunicaciones.

2. Existe una deuda del Estado hondureño y la democracia, en la falta de reconocimiento del derecho a la comunicación en su Carta Magna, que se traduce en falta de acceso a la comunicación y a la discriminación de los sectores sociales, comunitarios y pueblos indígenas y negros, de este derecho.
3. Durante el golpe de Estado de 2009 los medios de comunicación radiofónico-corporativos controlados por los grupos de poder oligárquicos del país, contrario a pugnar por el respeto y protección de la libertad de expresión como una función primordial para la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos, contribuyeron al deterioro de los indicadores que miden la calidad de la democracia, como el respeto a los derechos civiles y políticos, las responsabilidades del Gobierno frente a las demandas ciudadanas, la rendición de cuentas, el deterioro del Estado de Derecho y la limitación de la participación ciudadana en la toma de decisiones.
4. La Constitución de la República de Honduras, reconoce y garantiza la libertad de expresión en su artículo 72, al establecer que “es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura; son responsables ante la ley los que abusen de este derecho y aquellos que por medios directos o indirectos restrinjan o impidan la comunicación y circulación de ideas y opiniones”, esta garantía la ratifica en el artículo 74, donde el derecho protegido “no se puede restringir por vías o medios oficiales indirectos como el abuso de controles oficiales o particulares”. En ese sentido los ciudadanos/as pueden sin previa censura y por cualquier medio expresar sus opiniones, dar a conocer informaciones, emitir juicios de valor, inquirir sobre determinadas cosas o asuntos de su interés. No obstante la misma Constitución restringe este derecho cuando en el artículo 75 contempla la censura previa en vez de hacer mención a las responsabilidades ulteriores, como sanciones establecidas en la ley, para aquellos que abusen de este derecho. Cabe señalar que la Constitución no incorpora el derecho de buscar y recibir información, estipulado en el artículo 13 de la Convención Americana y **únicamente se menciona en forma** superficial en el artículo 74. Asimismo, la Constitución de la Republica no reconoce a la comunicación como derecho.
5. Pese a la existencia, en la legislación hondureña, de normativas para combatir los monopolios u oligopolios en la radiodifusión, estos existen de hecho ocasionando una situación de discriminación particularmente para los sectores sociales en Honduras y el acaparamiento del espectro radioeléctrico. Si bien es cierto no se puede desconocer la existencia de una gama de medios de comunicación locales, que a simple vista se entendería como una democratización de las telecomunicaciones, lo cierto es que no lo es; para el caso, el espectro radioeléctrico está controlado por un número reducido de corporaciones mediáticas que imponen su línea editorial en la sociedad hondureña. Por otra parte la LMT, solo reconoce los servicios de radiodifusión privada, dejando por fuera el reconocimiento de los servicios comunitarios y público estatales de radiodifusión. Asimismo, hay otro punto que muchas veces no se valora

cuando abordamos el tema de los monopolios u oligopolios, que no es la propiedad en sí, sino la cobertura territorial que se deriva del anterior. Esta ventaja de las corporaciones mediáticas sobre los medios locales, les permite llegar a todos los sectores poblacionales y difundir sus mensajes sin ninguna interrupción, pero a su vez, dentro del enfoque del marketing publicitario, es de las variables más importantes que se evalúan para la contratación de medios de comunicación, por lo que la publicidad privada y estatal se pauta primordialmente en estos medios de comunicación, originando así un modelo de monopolio de la comunicación y la información por cobertura geográfica.

6. El sistema establecido para el otorgamiento de autorizaciones en el uso de frecuencias por parte de CONATEL no es el más adecuado para propiciar un verdadero ejercicio de la libertad de expresión y de información; dado que, el mismo se sustenta en el sistema de la subasta, sobre la base de la mejor oferta. Situación legislativa que, evidentemente, predispone un marco de desigualdad competitiva en perjuicio de sectores populares de una condición económica desfavorable.
7. La Ley de Emisión del Pensamiento, es una normativa promulgada en el año 1958 que incorpora íntegramente artículos de la Constitución de 1957 como el 83 y el 84 y en algunos de sus preceptos como el Artículo 6, en el que “se prohíbe la circulación de publicaciones que prediquen o divulguen doctrinas disolventes que socaven los fundamentos del Estado”, entra en contradicción en sí misma al restringir la libertad de expresión, contraviene la Convención Americana en sus artículos 13 y el 29 que establece que “ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; y b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados. Por su parte la LMT, faculta a CONATEL para controlar contenidos, concede propiedad del espectro radioeléctrico a los particulares, contiene procedimientos inadecuados y antidemocráticos para el otorgamiento de frecuencias como el de la subasta, y una estructura del órgano regulador que responde a los intereses políticos y económicos del gobierno de turno, al ser el Presidente de la República quien nombra a los funcionarios para dirigir ese ente. Por su parte, el Reglamento de Servicios de Difusión con Fines Comunitarios es una disposición administrativa que no tiene un asidero legal categórico en la LMT, esta normativa a pesar de otorgar un reconocimiento legal de las radios comunitarias, contempla límites a la capacidad de potencia, la exclusión de acceso a AM, la ausencia de reserva previa del espectro radioeléctrico para el sector y de procedimientos claros para el otorgamiento de frecuencias.

8. La situación laboral de las y los periodistas es desalentadora e infringe la normativa nacional e internacional que los ampara, asimismo, el riesgo de ser censurados o perder la vida es alto, al investigar temas como la corrupción en la administración pública, el narcotráfico, el crimen organizado, las violaciones a los derechos humanos y temas relacionados a la seguridad pública. De igual manera, existen leyes que restringen la labor periodística y ninguna ley especial que proteja a los periodistas en situación de riesgo. No obstante antes de la publicación de este informe se encontraba en discusión en el Poder Legislativo la Ley para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia.

Recomendaciones

1. Aunque no esté reconocido en los tratados internacionales, la comunicación es un derecho humano y como tal, el Estado de Honduras debe incorporarlo en su Constitución Política, se trata de la necesidad de reconocer un derecho más amplio que los de acceso a la información y libertad de expresión: El “derecho a comunicar”. Asimismo, es importante la reforma o derogación del artículo 75 que establece la censura previa.
2. Poner en armonía con los avances del derecho internacional de los derechos humanos y la Constitución de la República, la legislación secundaria (Ley de Emisión del Pensamiento, Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) que garantiza el derecho a la libertad de expresión y acceso a la información pública, fundamentalmente en el reconocimiento de su función social, en el fomento y promoción de los derechos humanos a la comunicación y la información y que privilegien los intereses colectivos de la comunidad frente a los interés personales o de grupos. En este proceso de derogación, reforma, actualización y armonización deben participar activamente diferentes sectores; organizaciones sociales, culturales y académicas.
3. Elaborar un estudio de otras legislaciones internas como la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, Ley Especial para la Intervención de las Comunicaciones Privadas, Código Penal, entre otras, a fin de determinar si existe incompatibilidad o no, con el derecho internacional en materia de derechos humanos y libertad de expresión e información y la Constitución de la República. Este estudio debe ser elaborado por consultores internacionales y nacionales independientes. Si de la investigación se colige que hay incompatibilidad se debe proceder a su derogación o reforma.

4. Elaborar y promulgar una ley para los periodistas que además de contemplar los derechos laborales, se les reconozcan los siguientes derechos: Derecho a la cláusula de la conciencia, derecho a la reserva de la fuente, derecho a mantener el secreto profesional y el libre ejercicio de la comunicación. Además se necesita la aprobación de una ley especial que contemple un mecanismo para la protección de periodistas y comunicadores sociales.

Bibliografía

- Ardón, Juan Ramón. (1987).* Presencia en el tiempo de una asociación intelectual. Honduras. Editorial Universitaria.
- Bastardo, Graziely. (2007).* Riesgos profesionales en el periodismo: Caso frontera del Táchira. <http://www.monografias.com/trabajos15/riesgos-del-periodismo/riesgos-del-periodismo.shtml>
- Betancourt, Eduardo. (2007).* Introducción al Derecho Penal, Editorial Porrúa. Número de Edición: 13, México.
- Becerra, Longino. (2004).* Evolución histórica de Honduras. Honduras. Litografía López S. de R. L.
- CEPAL. (2007).* Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Honduras. México D.F.
- CIDH. (2000).* Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios Sobre Libertad de Expresión. <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>
- Corte I.D.H. (1985).* La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre. Serie A No. 5.
- Corte I.D.H.,*
- Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.* Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109;
- Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay.* Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78;
- Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú.* Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147;
- C-Libre (2014).* *La experiencia de Incidencia para reformar la ley marco del sector de telecomunicaciones.* Comité por la Libre Expresión (C-Libre), enero. Tegucigalpa, Honduras.
- C-Libre. (2013).* Informe sobre libertad de expresión en Honduras, 2012, ¡Basta!. Tegucigalpa, Honduras.
- C-Libre. (2012), Informe Libertad de Expresión 2011, Silencio mortal, la máxima censura, Tegucigalpa, Honduras.*
- C-Libre. (2008).* La libertad de expresión en la legislación de Honduras: Examen y compilación. Honduras.
- C-Libre. (2007).* Propuesta para la despenalización parcial de los delitos contra el honor, Tegucigalpa, Honduras.
- Constitución de la República de Honduras, Decreto No. 131 de 11 de enero de 1982.* Honduras. Editorial Guaymuras.
- CONATEL (2013), Reglamento de Servicios de Difusión con Fines Comunitarios.*
- Cuéllar Cruz, Rigoberto. La Libertad de Expresión en Honduras desde una Perspectiva Jurídico Penal recuperado el 24 de febrero de 2014.* <http://rigobertocuellar.blogspot.com/2006/08/la-libertad-de-expresin-en-honduras.html>
- (1932). Convenio Internacional sobre el Empleo de la Radiodifusión en interés de la Paz.* Recuperado el 17 de febrero de 2014 de <http://www.dipublico.com.ar/11383/convenio-internacional-sobre-el-empleo-de-la-radiodifusion-en-interes-de-la-paz-ginebra-23-de-septiembre-de-1936/>
- Dodd, Thomas J. (2008).* Tiburcio Carías. Retrato de un líder político hondureño. Honduras. Prografip.
- De Oliva Gonzales, Alexis Argentina. (2001).* Gobernantes hondureños, siglos XIX y XX. Tono II. Honduras. Editorial Universitaria.
- Diccionario de la lengua española (DRAE). 22.ª, Edición, 2001,* <http://lema.rae.es/drae>
- Domínguez Jorge. (2008).* Libro Derecho Civil: Parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez, Editorial Porrúa, número de Edición: 11, México.
- El Libertador. (2013, abril).* Control remoto de canales pertenece a Televicentro, El Libertador, p: 4.
- Galindo, Miguel Lardizábal. (1987).* Anatomía, disección y cirugía de las noticias. Honduras. Edito-

rial Universitaria.

HONDUTEL. (2008), Reseña histórica de las telecomunicaciones. Honduras.

Lagos, Agustín. (Sf.). Los pioneros. Conversaciones con doña Rosario S. de Ferrari. Honduras.

Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones. (1995). Decreto Legislativo 185-95 y sus reformas decreto legislativo 118-97 y 112-2011.

Ley para la defensa y protección de la competencia. (2005). Decreto legislativo 357-2005 del 29 de diciembre de 2005.

Ley de Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional. (2014). Decreto Legislativo 418-2013, del 24 de enero de 2014.

Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Honduras. (1979). Decreto número 759, 25 de mayo de 1979. <http://colegiodeperiodistasdehonduras.hn/ley.htm>

Luna, Issa. (2001). Medios de comunicación y democracia: Realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas. Recuperado el 20 de febrero de 2014. http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n23/23_iluna.html

Medina julio. (2010). Cobertura Mediática de los Acontecimientos Previos y Posteriores al Golpe de Estado en Honduras, p.17.

Mejía Thelma. (2007). Noticias inéditas de una sala de redacción, p. 57.

Misión internacional de libertad de prensa y libertad de expresión a Honduras.

(2009). Honduras: La “guerra mediática” y la polarización de los medios de comunicación.

Moncada, Juan A. (1994). Los locutores en Honduras. Honduras. Editorial Universitaria.

ONU, OEA, OSCE, (2001). Declaración conjunta sobre los desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo, 20 de noviembre.

Redacción. (2014, 14 de febrero). Multarán a medios de comunicación que publiquen o divulguen casos de violencia doméstica, Conexihon.hn, edición digital. <http://conexihon.hn/site/noticia/libertad-de-expresi%C3%B3n/multar%C3%A1n-medios-de-comunicaci%C3%B3n-que-publiquen-o-divulguen-casos-de>

Redacción. (2013, 23 de julio). Periodistas-hondureños sobreviven con menos de 8,000 lempiras al mes. Conexihon.hn, edición digital. <http://conexihon.hn/site/noticia/libertad-de-expresi%C3%B3n/periodistas-hondure%C3%B1os-sobreviven-con-menos-de-8000-lempiras-al-mes>

Torres Calderón, Manuel (2004). Comisión Nacional de Telecomunicaciones. ¿Cómo se regulan las telecomunicaciones en Honduras? Material de consulta, Comité por la Libre Expresión (C-Libre).

Valladares, Nahún. (Sf.). Ondas de Honduras. La historia de la radio en el siglo XX. Honduras.

<http://www.conatel.gob.hn/transparencia/doc/avisos/cnt-cp001-13/Acta%20de%20informe%20para%20adjudicaci%C3%B3n.pdf>

V. Nicaragua ante el desafío del periodismo crítico

V. Nicaragua ante el desafío del periodismo crítico

Juan Carlos Duarte Sequeira, Geancarlo Rivera Zeledón y
Wendy Quintero Chávez

La evolución de las políticas públicas de comunicación en Nicaragua

En Nicaragua, las políticas públicas en materia de comunicación están relacionadas con la instalación de las primeras emisoras y la identificación gubernamental de su importancia para la sociedad. La primera radio instalada en el país fue un esfuerzo del gobierno estadounidense con fines estrictamente militares (Medina, 1993).

A mediados de los años treinta, del siglo XX, un grupo de radioaficionados instalaron las primeras radios comerciales, despertando la necesidad de establecer una reglamentación para el nuevo sector. Fue una tarea del entonces presidente Juan Bautista Sacasa promulgar el Reglamento Nacional de Estaciones Inalámbricas, el 2 de diciembre de 1935 (Presidencia de la República, 1935).

El reglamento es la primera expresión nacional de política pública en materia de comunicación, y en su articulado se establecían los propósitos sociales de los medios radiales. La cultura, el entretenimiento y las noticias formaban parte de las funciones sociales que las radios debían cumplir a través de sus programaciones (Presidencia de la República, 1935).

A partir de la aprobación de este reglamento, la administración pública nacional asume el manejo, control, concesión, uso y disfrute del espacio radioeléctrico. Desde ese momento el Estado adopta jurídicamente la figura de regulador de las Políticas Públicas para la Radiodifusión y el Derecho a la Comunicación en todo el territorio nacional.

Para la década de los cincuenta, la radio ya se había constituido como una plataforma para la transmisión de mensajes políticos, religiosos, noticiosos y el entretenimiento. La familia Somoza, desde las estructuras de gobierno, comprendió bien la fuerza de los medios radiales y, para entonces, ya estaba vinculada con una buena cantidad de ellos (Medina, 1993).

El crecimiento paulatino del sector exigía una actualización en la normativa para el uso del espectro radioeléctrico. En agosto de 1960 se reemplaza el viejo reglamento por el Código de Radio y Televisión, porque fue en ese decenio que se

dio una explosión de las radios comerciales y se fundó la televisión nicaragüense (Presidencia de la República, 1960).

El Código de Radio y Televisión, también conocido como el Código Negro, regulaba en 73 artículos los aspectos técnicos y normativos para la autorización, funcionamiento, procedimientos y sanciones a los operadores de estaciones de radio y televisión a nivel nacional.

De acuerdo a este código, los programas y contenidos de las radioemisoras eran objeto de supervisión y censura previa por el Ministerio de Gobernación. Si los medios no cumplían con el rigor del código, los funcionarios a cargo de los controles podían establecer sanciones de responsabilidad para directores y hasta el cierre y cancelación de las licencias o permisos.

El 5 de junio de 1982 aparece un nuevo instrumento jurídico a través del cual se creaba el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, TELCOR. Este evento representó un cambio en las políticas públicas de comunicación, particularmente por la concepción de un servicio corporativo de radios populares.

Durante el conflicto armado de los años 80, las comunicaciones en Nicaragua experimentaron un sistema de filtros de contenidos de las publicaciones de los medios. Fue un proceso de censura que se completó con la Ley General sobre los Medios y Comunicación Social (Ley No. 57, aprobada el 21 de abril de 1989). Esta medida provocó el cierre temporal y permanente de varios medios y programas, lo que deterioró la libertad de expresión y el derecho a la comunicación.

De este proceso de cambios ocurrido en la década de los 80 debe rescatarse el concepto popular implementado en las comunicaciones como un modelo nunca antes visto en América Latina. Se trató de una comunicación participativa impulsada desde el poder a través de la corporación de radios del pueblo, CORADEP. Este esfuerzo, que involucraba a 18 emisoras del país, fue la plataforma que motivó el primer encuentro mundial de radios comunitarias, celebrado en Managua en 1988 (AMARC, 1988).

Después del triunfo de la Unión Nacional Opositora en 1990, el Estado flexibilizó su postura frente a la libertad de expresión y el derecho a la comunicación. Se derogó la Ley 57 a través del decreto ley número 78, del 12 de marzo de 1990, mediante el cual se descentralizó y desreguló el espectro radioeléctrico.

Fue en el período de Violeta Barrios que se aprobó una nueva normativa para las comunicaciones, conocida como: *Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales*, Ley número 200. Este instrumento se encuentra vigente desde 1995 con algunas reformas. El período del presidente Arnoldo Alemán dejó su marca en el ámbito de las comunicaciones con la venta de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones y la concesión a la telefonía celular.

Ya en el año 2000, el uso del espectro radioeléctrico era masivo, particularmente en frecuencia modulada, donde se había dado un incremento del 75 por ciento en la asignación de frecuencias. La administración del Ingeniero Enrique Bolaños vio la necesidad de establecer sus propias políticas públicas en materia de comunicación con la promulgación del decreto número 136- 2004 del 28 de diciembre de 2004.

En el decreto se consignó la apertura total del mercado de las telecomunicaciones a través de la implementación de algunas políticas y lineamientos específicos tales como: Acceso universal, tarifas, tasas de liquidación, interconexión, el acceso del usuario, asignación y administración de recursos escasos, la libre y leal competencia, los títulos habilitantes, entre otros (Presidencia de la República, 2005-B).

Durante los próximos siete años, es decir a partir del 2005 y hasta el mes de noviembre de 2012, fecha en que se dispone de datos oficiales, la asignación de derechos en Frecuencia Modulada (FM) sólo ha logrado crecer en un 16 por ciento y en Amplitud Modulada (AM) bajó de 26 por ciento a un 4 por ciento (TELCOR, 2012).

El decrecimiento en el ritmo de las asignaciones puede explicarse de dos maneras y la primera apunta a la saturación del dial, particularmente en Managua, mientras que la segunda puede atribuirse a una política no oficial en las asignaciones de nuevas frecuencias, aunque no fue posible acceder a datos recientes que permitan trazar un mapa de frecuencias y radio operadores.

La saturación del espectro radioeléctrico propicia la discusión de los rangos asignados para la transmisión radial y su necesidad de comprimirlos técnicamente sin perturbar la calidad de la transmisión. Fuera de la capital, el ente regulador acostumbra reasignar una misma frecuencia en territorios distantes para evitar el conflicto de señales.

El tema de la política no oficial para la asignación de nuevas frecuencias igualmente puede obedecer a dos criterios, el primero de carácter político para evitar el surgimiento de medios críticos y el segundo puede obedecer a la espera de una nueva legislación.

A partir del año 2007 se han evidenciado varios monopolios mediáticos con los canales televisivos. De acuerdo al periodista Carlos Fernando Chamorro, “la familia presidencial controla directamente los canales 4, 6, 8, y 13, usufructuando de forma ventajista los fondos de la cooperación venezolana que ha sido privatizada, mientras el empresario mexicano Ángel González, hasta hace poco socio del comandante Ortega en canal 4, controla los canales 2, 9,10 y 11”. Obviamente este control abarca también a todas las emisoras de radio vinculadas a cada canal (Chamorro, 2013).

En Nicaragua existe una política pública en materia de comunicación que alude a la radiodifusión y menciona, de manera particular, a las radios comunitarias. La pregunta válida está vinculada con el nivel de cumplimiento del Gobierno, sus postulados sociales y su actual relación con los medios de comunicación radiales y comunitarios. Esta política está asistida de una estrategia para su implementación que se dio a conocer en enero de 2007.

Uno de los esfuerzos de esta nueva política descansaría en la democratización de la distribución del paquete publicitario estatal, enfatizando su intención de apoyo a aquellos medios de comunicación pequeños donde se incluía a los de carácter comunitario.

Entre los postulados de su política el Gobierno de Nicaragua habló sobre la restitución del derecho a la comunicación, la libertad de expresión, el acceso a la información, entre otros. Debe anotarse que el gobierno exhortó al manejo de los contenidos en un sentido positivo que ha sido adoptado al pie de la letra por los medios oficiales.

El tema de la distribución democrática del pastel publicitario estatal se ha quedado solo en aquellos medios de comunicación concentrados alrededor del Gobierno y muy poco, o nada llega, a los medios pequeños como se había prometido. No obstante, el Gobierno ha dejado claro que no se opone al derecho de los medios de comunicación de hacer negocio.

Marco jurídico y disposiciones relacionadas con la función social de los medios radiales en Nicaragua

Todo marco jurídico interno tiene, dentro de sus fuentes de derecho, tratados, convenios y acuerdos internacionales, como una muestra de la sintonía anhelada entre los países de la región y el mundo. La libertad de expresión, el derecho a la comunicación y la existencia de medios radiales como espacios oportunos para la comunicación son elementos adoptados por el ordenamiento jurídico nacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en temas de no censura previa; la Carta Democrática Interamericana, por tratarse sobre los sistemas e instituciones democráticas incluida la libertad de expresión; y otros documentos internacionales han sido fuentes de Derecho para la construcción del marco jurídico nacional. Prácticamente, Nicaragua ha adoptado todos los instrumentos e insertado los postulados en materia de libertad de expresión y derecho a la comunicación.

La Constitución Política, las leyes constitucionales, las leyes ordinarias, reglamentos y demás normas administrativas retoman esos postulados. Esta es una muestra de buena intención, pero es preciso analizar el grado de cumplimiento por parte de las autoridades.

La Constitución Política de Nicaragua, como norma jurídica superior del país, es el instrumento jurídico más importante, establece y define los principios rectores de la nación. Ninguna ley, reglamento, norma o disposición administrativa, ejecutiva o judicial puede oponerse a su contenido, por lo tanto, no pueden contrariarse los derechos a la libertad de expresión y a la comunicación (Constitución Política, 2014).

En efecto, el artículo 66 de la Constitución expresamente relaciona que:

“Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección” (Constitución Política, 2014).

De lo anterior se desprenden tres principales ideas: primero, obtener información veraz es un derecho constitucional, propio e inalienable de la condición humana de todos los nicaragüenses en congruencia con lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; segundo, este derecho implica

recibir y buscar información; tercero, no menos importante que las dos ideas anteriores, el derecho constitucional promueve la difusión de la información veraz a través de cualquier medio de comunicación (<http://www.cenidh.org/>).

Visto de esa manera se podría pensar que el legislador pecó de inocente y dejó abierto un amplio margen al ejercicio de este derecho, no obstante, el artículo 67 de la Constitución aclara que “El derecho de informar es una responsabilidad social y se ejerce con estricto respeto a los principios establecidos en la Constitución” (Constitución Política, 2014).

Según la norma constitucional, la libertad de expresión no puede estar sujeta a censura alguna y la ciudadanía puede expresarse sin temores a través de cualquier medio; la fuente de este derecho descansa en el artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. En la comprensión actual de esta disposición deben integrarse las nuevas plataformas de comunicación que utilizan el internet como espacio para compartir sus ideas (Convención Americana Sobre Derechos Humanos 1969).

La responsabilidad social que implica el manejo de la información asume la salvaguarda de los derechos de las demás personas cuando sienten una afectación por lo dicho. La Constitución prevé esta situación consignando el derecho a las aclaraciones pertinentes.

Las disposiciones constitucionales deberían garantizar el pleno goce de los derechos ciudadanos, particularmente cuando se solicita a las distintas expresiones del Estado información sobre un asunto determinado. Pese a lo anterior, la actitud de muchas personas en las instituciones públicas es dificultar el acceso a la información oficial.

El texto constitucional otorga un tratamiento preferencial para los medios de comunicación en materia fiscal y los declara exentos de los impuestos de importación. Esta garantía suprema se encuentra actualmente bajo la mira de una ley ordinaria que limita el cálculo de la exención al último ejercicio fiscal del medio, pero la normativa no es muy clara para su implementación y el funcionario califica su aplicación (Constitución Política, 2014).

Una limitación en el ejercicio administrativo de los medios de comunicación que repercute en el incremento de costos, afecta indudablemente la libertad de expresión y el derecho a la comunicación. Esta es una reflexión necesaria porque si una radio o televisora se ve imposibilitada de introducir sus equipos de transmisión termina afectando su capacidad comunicar.

Como se dijo antes, ninguna ley ordinaria puede contrariar a la Constitución Política y en este sentido los medios de comunicación deberían tener la garantía de la exoneración. En ningún momento el texto habla de una exención parcial y mucho menos mínima como se ha planteado de 2.5% para los medios en régimen general y de 5% para los otros, ambos cálculos basados en el último ejercicio fiscal declarado (Ley de Concertación Tributaria).

La ley 200, Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales fue aprobada el 21 de julio de 1995 y publicada en La Gaceta número 154 del 18 de

agosto del mismo año. Tiene por objeto regular las telecomunicaciones y servicios postales, establece los derechos y deberes de los usuarios y de las operadoras, en condiciones de calidad, equidad, seguridad, y el desarrollo planificado y sostenido de las telecomunicaciones y servicios postales (Asamblea Nacional, 1995).

Esta Ley ha sido reformada a través de la Ley número 326, publicada en La Gaceta número 244 del 22 de diciembre de 1999. La reforma trató sobre el otorgamiento de las licencias, consignando que podría hacerse a personas naturales o jurídicas nicaragüenses, resguardando que la participación accionaria nacional no debe ser menor al 51% en las personas jurídicas (Asamblea Nacional, 1999).

Según la ley, corresponde al Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, TELCOR, como ente regulador, garantizar la explotación racional del espectro radioeléctrico como recurso natural, elevando la eficiencia, utilidad y economía de la administración de éste, la oportunidad de acceso y uso para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Según el artículo cinco de la ley 200, corresponde a TELCOR la asignación de frecuencias radioeléctricas y el otorgamiento de licencias para la instalación y operación de estaciones transmisoras y transceptoras que lo utilicen. Aquí se materializa el rol del Estado como regulador, donde la ciudadanía puede concurrir para acceder a las licencias de operación.

Esta ley tiene un carácter general que puede cuestionarse por incluir en un sólo paquete varias formas de comunicación, como si se tratara de un mismo asunto y de una misma naturaleza. Sirve la misma ley para regular a una radio pequeña casi dentro de la misma lógica con que se regula a las grandes compañías telefónicas, aunque sus responsabilidades sean materialmente distintas.

Las radios, como un servicio de telecomunicaciones tienen un carácter de interés general, ofrecido al público en condiciones de igualdad, regularidad y continuidad, bajo un esquema tarifario libre. Por tal razón la Ley determina que la radio requiere de una licencia otorgada por TELCOR.

Actualmente ese interés general ha sido afectado por la imprecisión de la norma jurídica que mantiene vigente las licencias hasta que se apruebe una nueva ley de telecomunicaciones. La relación entre radio operadores y ente regulador se encuentra flotando en el limbo y sólo se puede acceder a una constancia que valida esa indefinición de las licencias.

El capital social de las personas jurídicas y sus reformas deben ser reportados a Telcor. Las acciones serán nominativas, no permitiéndose su libre circulación, ni gravamen y deben ser inscritas en TELCOR. Este mecanismo pretende garantizar la transparencia de la información y tiene la capacidad de evitar la concentración de medios que materialmente ocurre en Nicaragua.

La Ley 200 cuenta con un reglamento, promulgado a través del Decreto número 19-96, publicado en La Gaceta número 177 del 19 de septiembre de 1996. Este decreto ha sufrido reformas que no afectan de manera esencial la administración del espectro radioeléctrico.

El Reglamento de la Ley número 200 establece de forma clara la regulación y administración del espectro de frecuencias radioeléctricas, y regula el procedimiento a seguir en el otorgamiento de licencias para los servicios de telecomunicaciones de interés general. Este procedimiento es claro, sencillo y expedito, a través del cual se intenta garantizar los derechos de los operadores y usuarios.

A pesar de lo sencillo que puede ser el procedimiento para acceder a las licencias de operación, en el país existen casos concretos que acumulan hasta diez años de espera. Dos casos se encuentran en la región atlántica norte del país con las radios de Siuna y Rosita, propiedad de la Universidad URACCAN.

En la reglamentación también pueden encontrarse las tareas de Telcor para todo lo concerniente con la administración del espectro radioeléctrico, desde los aspectos técnicos hasta el establecimiento de sanciones por incumplimiento de la ley. En otro apartado del capítulo Nicaragua encontraremos la referencia de un caso práctico ocurrido con una radioemisora de la capital.

Se han promulgado algunas disposiciones administrativas por parte de Telcor que han modificado la relación entre el ente regulador y los operadores de radio. Un ejemplo de ellos es el decreto número 2 del año 2002, que admitía la discrecionalidad de la ley 200 con relación a la duración de las licencias de operación y definió periodos de cinco años para su otorgamiento.

En la práctica algunas licencias se otorgaban para un periodo de tres años y atendiendo a ese decreto pasaron a cinco años. En la ley 200 se establece la discrecionalidad de otorgarlas hasta por un período de diez años sin delimitar los criterios, constituyendo una imprecisión de la normativa que atenta contra los derechos de los operadores.

Otra disposición administrativa que generó controversia en el sector de las comunicaciones y la sociedad civil nicaragüense fue el acuerdo ministerial 05-2013. A través de ese instrumento, TELCOR pretendió que los operadores de las telecomunicaciones sometieran para su aprobación los nombramientos de sus Directores y/o Gerentes Generales, Directores y/o Gerentes o Jefes de Informática o de Sistemas y Directores y/o Gerentes o Jefes de Seguridad (TELCOR, 2013-A)

La naturaleza de esa disposición tuvo tal impacto que provocó la reacción del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) y críticas en los medios de comunicación. Después de las reacciones, Telcor modificó a través de un nuevo acuerdo la esencia de su decisión cambiando el carácter aprobatorio a simple conocimiento (TELCOR 2013-B).

Un instrumento que puede servir para el fortalecimiento de la democracia ha quedado en relativo desuso gracias a los conflictos entre las organizaciones civiles vinculadas con los comités de desarrollo municipal y las identificadas con los gabinetes del poder ciudadano. Estamos hablando de la Ley de Participación Ciudadana, conocida como Ley 475.

Este instrumento establece en su artículo 8 que la ciudadanía tiene derecho a solicitar y recibir información en un plazo razonable por parte de las instancias del Estado y la administración pública. Esta disposición es coherente con la Ley

de Acceso a la Información Pública, también vigente en Nicaragua (Asamblea Nacional, 2013).

Esas dos leyes son herramientas a la disposición de la sociedad civil nicaragüense para acceder a sus derechos constitucionales. En la realidad nacional, existen serias dificultades para acceder a la información generada desde las instituciones del Estado y la administración pública, siendo un elemento que debilita la calidad de la democracia (Asamblea Nacional, 2007).

Pierini y Lorences conciben el derecho a la información pública como “el reconocimiento formal de la aptitud de toda persona de buscar, requerir y recibir información pública certera sobre una muy variada clase de cuestiones que se encuentran en todo tipo de archivos gubernamentales, y que se refiere a la actividad funcional de los distintos poderes del Estado y/o aquellos entes públicos, privados o mixtos donde existan intereses públicos comprendidos; todo ello de conformidad a los actos de gobierno”, Pierini & Lorences, 1999.

Ningún gobierno debería temer a la transparencia en el manejo de la información pública, porque representa una oportunidad para vincularse amigablemente con la ciudadanía. Contrario a lo que debería ser, los agentes de la administración pública la asumen como una amenaza, porque su conocimiento puede derivar en críticas no deseadas.

En Nicaragua, podemos decir que efectivamente se cuenta con instrumentos jurídicos para fortalecer a la ciudadanía, pero igualmente se puede confirmar que su implementación es una materia pendiente. No obstante, la administración pública seguirá resistiendo en este terreno, pero corresponde a la ciudadanía exigir sus derechos.

En la legislación nicaragüense ciertamente hay instrumentos a favor de la libertad de expresión y el derecho a la comunicación pero hemos destacado la existencia de normas que permiten efectuar aclaraciones o resarcir los daños causados. El Código Penal tiene en su articulado dos disposiciones que plantean la posibilidad de adecuar la conducta en dos tipos sujetos a sanción, nombrándoles “calumnias” e “injurias”.

La legislación penal define la calumnia como la imputación falsa de delitos, mientras que las injurias se refieren a situaciones que afectan la honra y reputación. Ambos delitos están descritos en los artículos 202 y 203 del código penal vigente e imponen sanciones pecuniarias que van desde el equivalente 100 días multa hasta 300 días multa, pudiendo incrementarse según la gravedad hasta 450 días multa.

En el artículo 204 del mismo Código Penal se presentan algunas exclusiones para las calificaciones de los dos delitos anteriores y en ellas se incluye el ejercicio periodístico cuando esté ajustado a la ética profesional. Igualmente se dispensan las críticas políticas siempre que no contengan un propósito ofensivo (Código Penal de la República de Nicaragua).

Lo anterior es básicamente la comprensión de los límites que tienen los espacios jurídicos de cada quien, pues unos terminan precisamente donde comienzan los otros. Así, se puede interpretar la responsabilidad social con el respeto a la honra

y reputación y los espacios privados de las personas, que los medios y periodistas deben procurar.

La administración del espectro radioeléctrico en Nicaragua

Tal y como ya lo expresábamos y analizábamos anteriormente, el espectro radioeléctrico es administrado por el Estado a través del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR). Para el desempeño de esta función administrativa el ente regulador debe considerar el marco jurídico nacional y aquellas normas de carácter internacional que comprometen a Nicaragua en materia de comunicación.

Además de otros medios, la radio utiliza el espectro radioeléctrico para compartir con la ciudadanía su propuesta de comunicación y este evento es un derecho normado en la legislación interna. Existe una normativa específica para acceder a las licencias y/o permisos de operación que igualmente están sujetas a condiciones de cumplimiento y posibles sanciones.

No obstante al derecho consignado, la administración del espectro radioeléctrico tiene su complejidad, particularmente cuando en Nicaragua la ley de la materia tiene un carácter general. Una misma ley de telecomunicaciones regula a la telefonía, la televisión, la radiodifusión y otras formas de telecomunicación que utilizan el espectro radioeléctrico como si se tratara de temas homogéneos y sin naturaleza propia.

La generalidad de la ley de la materia en Nicaragua no permite establecer una clasificación de la radiodifusión y deja fuera de cualquier consideración a las radios comunitarias. Este es un vacío jurídico, aunque de cierta manera la política pública de comunicación del actual gobierno habla de las radios comunitarias.

Actualmente el acceso a las frecuencias de radio es incierto porque existe una especie de pausa en el otorgamiento de licencias y, peor aún, en la renovación de las existentes. Extraoficialmente se conoce que todo obedece a la espera de una eminente reforma o reemplazo de la actual Ley General de Telecomunicaciones.

No existe un registro actualizado sobre la cantidad de radioemisoras que funcionan en el país, porque la página web del ente regulador no ha sido alimentada desde el año 2012. El último dato oficial identifica 280 emisoras, aunque se cree que son más de 300.

En teoría, acceder a una frecuencia de radio es relativamente fácil y el formato se puede descargar de la página web de TELCOR. El documento de solicitud constituye en sí un proyecto de radio con un componente técnico y una propuesta de comunicación e información de la persona natural o jurídica solicitante.

En algunas consultas efectuadas a directores y directoras de radios comunitarias fue posible conocer que las visitas ante el ente regulador son muy puntuales para realizar gestiones habituales como el pago de las anualidades y, de vez en cuando, preguntar por su licencia o renovación de la misma. Los funcionarios atienden con amabilidad y así son calificados por los radio operadores.

La dificultad evidente en la administración del espectro radioeléctrico radica en la falta de respuesta a solicitudes de licencias en unos casos y a la espera de las renovaciones en la mayoría. Esto está relacionado con la política pública de comunicación, la falta de una ley actualizada y la ausencia de reglas claras en la materia.

Si las valoraciones del ente regulador apuntan hacia la saturación del espectro radioeléctrico, debería decirse oficialmente y buscar en consenso con el sector las posibles soluciones. La misma Ley de Participación Ciudadana consigna el derecho de las personas para incidir en la formulación de políticas públicas.

Una de las consideraciones de cualquier Estado debería ser la naturaleza de la libertad de expresión y la comunicación como derecho fundamental de las personas. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos otorga un tratamiento especial a la materia de comunicación, porque la vuelve inherente a la condición humana.

Como derecho humano, la libertad de expresión, la comunicación y la posibilidad de difundir las ideas deberían materializarse en políticas públicas, donde puedan incluirse los aportes de la ciudadanía. Dentro de la discusión también deben incluirse aquellos derechos que propician la participación ciudadana en la materia comunicacional.

La administración del espectro radioeléctrico es un asunto público donde interviene el Estado a través del ente regulador y la ciudadanía como operadora y consumidora de los servicios. El consenso representa una fortaleza para la democracia mientras que el disenso sólo la debilita.

Debe discutirse con prontitud, en Nicaragua, el tema de las telecomunicaciones y promoverse la particularización de las regulaciones según su propia naturaleza. Las radios necesitan un esquema legal especial debido a sus características de penetración y de construcción de propuestas comunicacionales.

En el caso de las radios comunitarias la administración pública de las comunicaciones debe aprovechar la iniciativa reguladora impulsada desde ese sector, a fin de construir una propuesta jurídica integral. Si los medios de comunicación social tienen una función plenamente integral, las radios comunitarias representan un factor incuestionable para el desarrollo de las comunidades que merecen su espacio en el espectro radioeléctrico.

Una nueva normativa en la materia debe distinguir los tres sectores de la comunicación para proporcionar a la ciudadanía. La distinción entre lo público, lo comercial privado y lo comunitario. Aquí se puede jugar bajo la garantía de los tercios en la administración del espectro radioeléctrico.

El esfuerzo de impulsar de manera consensuada una nueva ley en las telecomunicaciones, no puede descuidar la eminente digitalización del sector. Los actores de esta obra ya existen en el país y solamente falta ponerse de acuerdo en las líneas del libreto para que el público disfrute la puesta en escena.

La política pública de comunicación frente a la realidad nacional

Una comunicación participativa

En Nicaragua el gobierno central trabaja con políticas públicas sobre comunicación y participación ciudadana basándose en la premisa de la “democracia directa”, estableciendo a los Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC) como su interlocutor en la sociedad nicaragüense, sin embargo quienes forman estos grupos son ciudadanos afines al partido gobernante o miembros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), existe poca inclusión y participación de otros ciudadanos con una visión partidaria diferente.

Entre el 2007- 2011 el gobierno promovió alianzas estratégicas con los gobiernos locales y el poder ciudadano para “el fortalecimiento municipal, fomento al desarrollo local, democracia directa y descentralización”, pero en vez de establecer una mayor apertura lo que ha ocurrido es que todo se ha quedado centralizado en la capital y manejado por los secretarios políticos del FSLN quienes “ejecutan las órdenes superiores del partido” en todos los temas públicos de lo local y nacional.

La estrategia de comunicación del gobierno fue divulgada en el año 2007 y señala que “se fomentará la participación ciudadana en las asambleas barriales y comunitarias para las consultas sobre las decisiones en congresos municipales, cabildos de consulta del presupuesto municipal, de seguimiento periódico a la evaluación municipal”.

En dicha estrategia se establece además que “el proceso comunicacional requiere de una atención especial, la forma directa y natural, en que se comunica, desde una posición ética, de valores, y se logra que la ciudadanía sea protagonista en el quehacer logrando también que la sociedad haga suyas las características, los alcances y los beneficios de los mecanismos de participación y decisión ciudadana. Sabemos, además, que la prensa de derecha hará fuerte oposición de nuestro proyecto y montará campaña de desinformación en torno a éste. Requiere consolidar, y principalmente aumentar la aprobación ciudadana, desde la comprensión y aprobación” (Estrategia 2007).

Relación con medios de comunicación

Como en todo documento donde se definen acciones de comunicación e información, existe una parte que explica la relación que el Gobierno tendrá con los medios de comunicación social a los que llama “de derecha”.

“Nuestra relación con los medios será de presentación de ideas y propuestas importantes, de ejes de trabajo, de proyectos, y lo haremos de forma sencilla, no técnica, enfatizando valores, creando una nueva conciencia, como hemos dicho ya, desde el pueblo, que es el principal protagonista de nuestro Proyecto. Eso sí vamos a usar nuestros medios, para que nuestra información salga incontaminada, directa, como hicimos durante la campaña”, se puede leer en la estrategia de comunicación gubernamental (Estrategia 2007).

Es conocido también que cuando se presentó la estrategia de comunicación gubernamental la Secretaria de Comunicación de la Presidencia y Primera Dama de la República, Rosario Murillo, dijo que el gobierno sandinista apoyaría a los medios de comunicación alternativos, no así a los grandes medios de carácter comercial.

“Y es bajo esta premisa que el nuevo Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, asumiendo que no es en absoluto un objetivo suyo el patrocinar medios ni financiar noticieros, sí en la medida que los recursos lo permitan apoyará a aquellos medios que, por su naturaleza, contribuyen de forma especial al desarrollo social, como son aquellos medios de alcance limitado, de carácter departamental, local o comunitario, creados y administrados por la misma comunidad” (Estrategia 2007).

La realidad se contrapone, pues a pesar de lo dicho públicamente los medios comunitarios siguen esperando una interlocución con la presidencia, a pesar que la han gestionado por varios años.

El Gobierno se ha propuesto por tanto, realizar un cambio profundo de discurso y acciones pues “este proyecto no es otro que cambiar las estructuras de poder en Nicaragua. Es decir, devolver la justicia, el poder y el bienestar al pueblo. Ello mediante el trabajo político-ideológico para la evolución de la conciencia de ciudadanía y la creación de mecanismos eficientes y prácticos”, puntualiza el documento referido antes.

Como fundamento para esta estrategia se defiende la premisa que todo lo que ejecutan está legalizado en la Carta Magna del país, pues señala que Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa. “Y aunque algunos vayan a criticar esta propuesta como una verdadera trasgresión legal, este mismo proyecto ya está definido en la Constitución Política del Estado”, se lee en la estrategia.

Esta política pública de comunicación se reafirma dentro del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012- 2016 en el que el Gobierno sigue en búsqueda del “fortalecimiento de los espacios de decisión de la población con la adecuación e implementación del Sistema de Planificación Municipal para el Desarrollo Humano (SPMDH). Por lo tanto, continuará fortaleciendo el modelo de democracia directa, como mecanismo óptimo para la restitución de derechos a la población”

La concentración de medios de comunicación en Nicaragua

Dos situaciones resultan de suma necesidad para el análisis en este capítulo, la prohibición constitucional de los monopolios (párrafo tercero del artículo 68 CN) y la realidad nacional, que muestra a grupos económicos con una concentración de medios de comunicación.

El panorama genera serias amenazas al buen ejercicio periodístico de Nicaragua. Para el licenciado José Alfonso Malespín Jirón, coordinador del programa regional Actores de Cambio Asdi Hivos, la primera es de carácter económico, “el poder económico que concentra el gobierno está muy mal repartido, es poca democrática la distribución del pastel publicitario de los fondos del Estado en los medios de

comunicación del país. Casi la totalidad se va solamente a los medios que son propiedad del consorcio Ortega Murillo” (Malespín 2014).

El licenciado Malespín ahonda en el tema y señala el papel de la empresa privada que está invirtiendo muy poco en medios de comunicación, “básicamente dirige sus fondos cuando hay eventos masivos que atraen a mucha gente, pero que no tiene ningún impacto duradero en la conciencia de las personas, estoy hablando de conciertos, festivales, de eventos en la playa, un cantante internacional que vino, la empresa privada no invierte en los medios de comunicación”.

El licenciado Oscar Álvarez, responsable de comunicación de la Red de Desarrollo Sostenible, RDS, por su parte considera que “los monopolios sí existen, ejemplo son el grupo RATENSA y el grupo COASA, son medios controlados por el Gobierno o por el partido de gobierno, pero no existe información confiable de su legalidad. Los monopolios son la principal amenaza para el periodismo, sea de donde vengan si son comerciales o no, ahora hasta la iglesia católica tiene y se convierte en un poder económico e ideológico. Aquí el periodismo independiente no existe, mientras existan esos monopolios, Nicaragua será un país que va a ir en zigzag, es por ello que las organizaciones civiles deben buscar alternativas para comunicar sus informaciones” (Álvarez 2014).

Luis Galeano, director de la revista televisiva y radial *Café con Vos*, analiza que en el país, a nivel de medios, hay monopolio del discurso, del manejo de la información y de medios de comunicación que son de la familia Ortega Murillo o de socios afines a la pareja presidencial.

En el informe “Nicaragua ante la segunda revisión del Examen Periódico Universal (EPU) 2014”, el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), señala que “no existe una regulación para la distribución y el manejo de la publicidad oficial la cual se continúa asignándose de forma arbitraria y sin transparencia. La publicidad oficial es utilizada como mecanismo para premiar o sancionar según sea la línea editorial favorable o no al gobierno”.

La falta de inversión de la empresa privada y la distribución desigual de los fondos del Estado para publicidad incide en el cierre de programas y medios de comunicación. Otro panorama desalentador es que periodistas y medios locales han cerrado sus espacios y vendido, atentando con la pluralidad de voces en el país.

Del último informe realizado en el año 2010 hasta el 2014 “continuó el proceso de concentración de medios en poder de la familia presidencial. En el período, Canal 2 pasó a ser propiedad del empresario mexicano, Ángel González al que ya pertenecían los canales 10 y 11. Los canales 4, 6 y 13 son propiedad de la familia Ortega y el 6 aun cuando es Estatal, está manejado por la familia Ortega. El único canal que mantiene una línea independiente es el Canal 12. En el 2012 la nueva frecuencia que pasó a ser controlada por la familia presidencial fue el Canal 16, sin que se conozca si la frecuencia fue registrada y menos aún, bajo qué sociedad fue registrada. Con el Canal 16 ya serían cinco los canales en señal abierta en poder de la familia presidencial (4, 8, 6, 13 y 16) sin contar con los canales en los que contrata el gobierno amplios espacios para la difusión de su propaganda partidaria” (EPU 2014).

La falta de pluralidad se evidencia en la confusión de intereses públicos y privados con la reducción durante el 2012 de los 11.8 millones de Córdoba que constituía la mora del Canal 8 de Televisión ante la Dirección General de Ingresos. El Canal 8 pasó a formar parte desde el año 2009 de las empresas ligadas a la familia de Daniel Ortega, argumenta el EPU 2014.

Además, las medidas para operar canales televisivos en la televisión por cable se han endurecido. Telcor se reservó el derecho de autorizar la operación de dichos canales. La entrega de frecuencias sólo es posible si se cuenta con el beneplácito del Gobierno.

En el caso de las radios, el EPU 2014 expone situaciones similares a la televisión. “Las que pertenecían a la familia Sacasa-Pasos pasaron a ser administradas por el consorcio perteneciente a Ángel González. Funcionarios de RATENSA, la empresa de González, también fueron los favorecidos por una nueva entrega al recibir la frecuencia 614.000-620 megahertz” (EPU 2014).

Riesgos de la labor periodística y la norma jurídica

Los postulados internacionales en materia de libertad de expresión y derecho a la comunicación, junto a su adopción por el ordenamiento jurídico nacional, garantizan el ejercicio del periodismo en Nicaragua. Así, se puede leer en los artículos 30, 66, 67 y 68 de la Constitución Política como ideales recogidos al más alto nivel en el ordenamiento jurídico, pero es necesario conocer cómo se interpretan y aplican dichas normas.

Ciertamente el ejercicio de la labor periodística implica riesgos, particularmente cuando las asignaciones exponen contenidos sensibles ante la opinión pública. La integridad física y emocional de la persona o su familia resultan vulnerables, aunque en Nicaragua la incidencia de hechos relacionados con periodistas es menor a la de otros países de la región.

En el informe más reciente sobre derechos humanos, presentados por el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) se señalan problemas de libertad de expresión en el país. Esta valoración se sustenta en el desempeño de la institución policial frente a los espacios de participación ciudadana y expresión pública del sector popular (<http://www.cenidh.org/>).

Uno de los ejemplos que cita el referido informe está relacionado con la cobertura periodística en situaciones donde la sociedad civil se expresa públicamente:

“Durante la protesta de los adultos mayores ante el INSS, tres agentes de la PN golpearon al reportero de El Nuevo Diario, Roberto José Martínez. Según, denunció Martínez, le golpearon, lo tiraron al suelo, le torcieron el brazo. La policía no permitió que les presentara su acreditación de La Prensa. A causa de las lesiones recibidas fue llevado al hospital y los médicos decidieron enviarlo de subsidio” (<http://www.cenidh.org/recursos/33/>).

El más reciente caso ocurrió el 16 de julio de este año (2014) cuando la periodista Jeaneth Obando, de canal doce, junto al camarógrafo Francisco Javier Castro, trabajaban en una cobertura frente a las instalaciones del Consejo

Supremo Electoral. En el lugar hubo agresión física, que fue registrada en video cuando sujetos motorizados golpearon con sus cascos al equipo de prensa y destruyeron con un bate de madera las cámaras de video.

El incidente provocó indignación en el gremio periodístico cuando se supo que la agresión había ocurrido a vista y paciencia de las autoridades policiales sin que hicieran nada para evitarlo o capturar a los agresores. A través de una carta, más de 80 periodistas del país protestaron por el hecho y exigieron una investigación para identificar a los motorizados (<http://www.canal15.com.ni/videos/82254>).

A través de esta carta, el gremio recuerda a las autoridades policiales todos los casos de agresión ocurridos contra periodistas. Son ocho los casos que se traen a la memoria de las autoridades y se espera que el número no incremente a fin de respetar el derecho laboral de los y las periodistas, el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz y la misma seguridad ciudadana desde la función policial.

Para el licenciado José Alfonso Malespín Jirón, coordinador del programa regional Actores de Cambio ASDI Hivos, “el grado de intolerancia política y la incidencia de las actividades criminales en el país vuelven urgente la necesidad de analizar el grado de seguridad en el ejercicio de la profesión periodística” (Malespín 2014).

A este escenario se suma que “el gremio periodístico, en general, tiene muy poca fuerza y muy poca presencia en la conformación de estado de opinión por un debilitamiento a la violación de los marcos regulatorios, sobre todo la Ley del Colegio de Periodistas de Nicaragua, así como una intencionalidad política por parte del partido de gobierno por cooptar al colegio, al punto de volverlo totalmente inútil”, considera Malespín.

El licenciado Adrián Uriarte Bermúdez, director de la Escuela de Comunicación de la Universidad de Ciencias Comerciales, UCC, explica que el gremio de periodistas está segregado y dividido, “un grupo de periodistas es afín al discurso oficial y otro grupo está en medios críticos al gobierno y esos dos grupos polarizan el Estado del ejercicio periodístico de Nicaragua”.

El licenciado Óscar Álvarez, responsable de comunicación de la Red de Desarrollo Sostenible, RDS, considera que “en la Constitución Política están establecidas las libertades, pero en el asunto del ejercicio del periodismo hay tres actores para garantizarlo, el primero es el Estado, el segundo son los medios de comunicación y los periodistas, y un tercero es la sociedad-ciudadanía. Es una labor grande el que podás tener acceso a la información (pública) y esa parte no está funcionando en el actual contexto nacional” (Álvarez 2014).

La directora de Radio Universidad, Azucena Castillo, señala que el periodismo en el país se ha desarrollado al punto que ahora existen 21 carreras relacionadas a la comunicación en las universidades privadas y públicas, pero considera que “se debe hacer periodismo para la gente”.

Para el licenciado Malespín hay una explosión de medios de comunicación radiales que se ha venido desacelerando a medida que el dial comenzó a saturarse,

sobre todo de radioemisoras con menos de un vatio de potencia. “Cada emisora en la mayoría de los casos está haciendo esfuerzos por cuenta propia hay muy poco trabajo en redes, muy poca colaboración con centros de conocimientos y aprendizajes, y por otro lado, los otros medios comerciales se han dedicado a reproducir música, a muy poco contenido, a poca producción local”, reflexiona Malespín.

“No hay una estrategia para unir a los pequeños medios que son los que más necesitan colaboración y los que están dispuestos a reproducir contenidos porque no tienen la capacidad muchas veces de reproducirlos ellos mismos. Pero también de conocimientos nuevos, capacitaciones que les permitan fortalecer capacidades internas y mejorar sus niveles de rendimiento como medios de comunicación y como empresa”, analiza el experto.

El licenciado Luis Galeano, director de la revista televisiva y radial *Café con Vos*, también considera que los periodistas radiales deben retomar la producción, “muchas se han vuelto radios musicales y superficiales, mucho saludos y complacencia, pero hemos abandonado la producción radial, que es una de las cosas más ricas y se debe regresar a eso sabroso de contarle a la gente historia, imágenes a través del audio, hay que recuperar los formatos, los melodramas y hacer protagonista al oyente” (Galeano 2014).

Discurso gubernamental

Frente a este escenario Malespín analiza también el discurso que maneja el Gobierno, que centraliza la comunicación, muy al contrario de lo que expresa en su estrategia de comunicación. “Existe una práctica que no permite el acceso a información, la única voz a la que tienen acceso (los periodistas) es cuando el alcalde o el secretario político de la localidad habla, pero no tienen acceso a información de interés público por cuenta propia, eso se le es negado; tampoco tienen acceso a la gran mayoría de los funcionarios representantes de los poderes del Estado que no están autorizados para hablar porque está centralizado, en Managua o en la cabecera departamental, en la vocería. Y procesos de discriminación de los afines y no afines, hay muchas y múltiples dificultades para que los medios locales, las radios sobre todo, tengan acceso pleno a la información, pese a que hay un marco jurídico que lo respalda, pero ponerlo en práctica es lo difícil” (Malespín 2014).

Referente al acceso de la información pública el licenciado Malespín señala que “existe una negativa sistemática para que los medios de comunicación accedan a la información pública y del otro lado casi nunca los comunicadores de las radios solicitan información apelando a la ley (de acceso a la información pública), por un lado se la niegan, pero es cierto que hay muy pocas solicitudes de información pública, como iniciativa de medios y periodistas” (Malespín 2014).

Luis Galeano expresa que hay una política de no comunicar por parte del Gobierno, “esto ha significado una enorme muralla para los periodistas y medios de comunicación no oficialistas y cuando escuchas que la información vaya lo menos contaminada posible estigmatizas a los medios que no son afines al gobierno” (Galeano 2014).

El comunicador Óscar Álvarez considera que “la Ley de Acceso a la Información Pública es clara, cualquier persona puede solicitarla, pero la ciudadanía no lo hace. La ciudadanía no lo ejerce porque no la conoce y también hay un retroceso en la implementación de la Ley de Participación Ciudadana, pues (la ciudadanía) no participa en procesos de las alcaldías a ver cómo está el presupuesto, simplemente hay un conflicto en ambos casos” (Álvarez 2014).

Otra visión del tema la tiene Falguni Guharay, investigador sobre plataformas de investigaciones para el desarrollo del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), quien considera que en el país “no hay censura ni cierre (de medios de comunicación), pero más allá, esos medios como La Prensa, que tienen una clara oposición al Gobierno, están excluidos del acceso a la información pública, precisamente por esa oposición”, (Guharay 2014).

Cada vez más y más voces en el país consideran que la libertad de expresión está amenazada desde que el Gobierno dictó una estrategia en la que se centraliza toda la información del Estado y del gobierno central y municipal en el consejo de comunicación y ciudadanía, pues la única que puede hablar es la esposa del presidente Daniel Ortega, la primera dama Rosario Murillo. “En la medida que hay menos voces hay más pobreza de diálogo y si hay pobreza de diálogo hay menos democracia”, puntualiza el licenciado Malespín.

Para el licenciado Óscar Álvarez, “las amenazas a la libertad de expresión están dadas en tres sentidos: Físicas por publicar algo que está bastante escondido, hay periodistas que han recibido chats y llamadas telefónicas amenazándoles. Pero la principal amenaza es la falta de acceso a la información y que los medios de comunicación se autocensuran en temas que no son de interés de ellos, que son noticiosos, pero a los grupos de poder y a los dueños de medios (de comunicación comercial) no les interesa. También es muy peligrosa la amenaza cuando la Policía Nacional no garantiza la seguridad de los periodistas en su ejercicio profesional” (Álvarez 2014).

Sin embargo, Falguni Guharay considera que “no hay amenazas ni censura, lo que ocurre es el patrocinio y motivación (de los medios de comunicación), tú estás estrangulado económicamente y te bloquean en otras gestiones y es allí que se utiliza a estos medios para hacerlos callar, pero hay más censura en ellos mismos. Tu censura interna, lo dicen ellos, es un ejercicio de libertad” (Guharay 2014).

Azucena Castillo pone en la mesa de análisis el hecho que aunque en el papel esté establecida la libertad de expresión no hay condiciones, empezando porque los medios de comunicación en general no cuentan con la publicidad suficiente para poder resolver los problemas económicos que muchos enfrentan, y eso significaría el cierre tanto de medios informativos como de programas, atentando contra la libertad de expresión.

Castillo además denuncia que su equipo, y personalmente ella, han sido agredidos en varias ocasiones durante su ejercicio profesional y a varios de sus periodistas los han sacado de oficinas públicas o no los han dejado entrar porque “no fueron invitados”, siendo una clara obstrucción del acceso a la información pública y a la libertad de expresión.

“El Gobierno se llena la boca diciendo que hay libertad de prensa y pluralismo, es una política de desinformación, lo que hay es sectarismo, estigmatización de los periodistas no oficialistas, hay preferencia a los que son oficialistas y hay discriminación de aquellos que no lo son”, explica Luis Galeano.

Adrián Uriarte Bermúdez, señala que existe mayor vulnerabilidad en el ejercicio periodístico de las y los comunicadores en los municipios del país. “Rara vez verás un periodista encarcelado, todo es más sutil, cierran los espacios de comunicadores locales, la publicidad gubernamental a muchos medios se las quitan; además, no les dan acceso a la información y lo otro tiene que ver con el tema de la falta de políticas públicas para garantizar un buen periodismo que esté al margen de todo interés de algún actor de la sociedad sea político, religioso o comercial” (Uriarte 2014).

En el EPU 2014 también se hace referencias a la falta de acceso a la información pública, lo que atenta con la libertad de expresión de los periodistas, pues durante el periodo del examen se mantuvieron las restricciones para la cobertura noticiosa de los medios independientes. “El Gobierno y el Consejo Supremo Electoral siguen sin permitir el acceso a La Prensa, Confidencial, Trinchera de la Noticia, Canal 12 y del programa televisivo Esta Semana y Esta Noche, así como de radio Corporación, para informar la ciudadanía lo que acontece en esas instituciones” (EPU 2014).

Además, el referido informe señala que, a cinco años de aprobada la Ley de Acceso a la Información, los resultados de su implementación son pobres. Un monitoreo cuyos resultados se dieron a conocer en marzo de 2012 por la Fundación Violeta Barrios de Chamorro reflejó que aun cuando en el 72 por ciento de la muestra se respondieron las solicitudes, la calidad de las respuestas fue insuficiente constatando que en algunos casos quien solicita la información es interrogado con preguntas que pueden tener un efecto restrictivo e incluso intimidatorio. El retraso que padecen las instituciones del Estado en materia digital y la falta de Oficinas de Acceso a la Información Pública fue evidenciado en dicho monitoreo.

Casos prácticos sobre acciones y omisiones que afectan a la radiodifusión nicaragüense desde la administración del espectro radioeléctrico

Revisar casos prácticos en Nicaragua es una aventura sobre terrenos difíciles, a veces oscuros y siempre matizados por criterios políticos. No obstante se pueden rescatar tres casos para tener una referencia sobre la relación de los medios con el ente regulador y situaciones particulares que afectan a periodistas.

Expondremos brevemente los casos de radio “La Poderosa”, radio “La ley” y el programa “Esta Semana” del periodista Carlos Fernando Chamorro. En ellos se puede apreciar la fortaleza y debilidad de la democracia en Nicaragua y los criterios aplicados en cada caso.

En el caso de Radio La Poderosa, la sociedad nicaragüense observó atentamente como se cancelaba una licencia de operación y terminaban las transmisiones al aire

de esta emisora, esto ocurrió en el primer año de gobierno del ingeniero Enrique Bolaños y el argumento utilizado se basó en anomalías de la licencia de operación.

Quienes operaban La Poderosa estaban vinculados al expresidente Arnoldo Alemán y desde la programación se cuestionaba al recién electo presidente Bolaños por haber emprendido acciones judiciales en contra de su mentor político, el propio doctor Alemán. La licencia utilizada por Radio La Poderosa permitía transmitir en la frecuencia 560 de la amplitud modulada, pero su titular era la Comisión de Promoción Social Arquidiocesana, COPROSA.

En un relato sobre el caso publicado en “El Nuevo Diario” el 12 de octubre del año 2002, se cuenta que Coprosa había cedido el uso de la frecuencia a una especie de figura jurídica vinculada con el expresidente Arnoldo Alemán. Esta frecuencia había sido asignada a Coprosa durante el gobierno de la señora Violeta Barrios de Chamorro.

Como parte de los argumentos del ente regulador para proceder con la cancelación de la licencia y el cierre de la emisora, estaba el cuestionamiento sobre la personería jurídica de Coprosa. Según una certificación aludida en esa publicación y emitida por el Ministerio de Gobernación, COPROSA no existía jurídicamente, sirviendo a Telcor como sustento de su decisión administrativa (<http://archivo.elnuevodiario.com.ni/2002/octubre/12-octubre-2002/octubre>).

Este caso es muy particular porque expone una situación anómala en el otorgamiento de una licencia de operación, debido a la falta de cumplimiento en los requisitos establecidos en la ley para tal efecto. Más allá de valorar los discursos emitidos desde esa emisora, si eran del agrado o no del entonces presidente Bolaños, debe reflexionarse sobre la falta de ética del radio operador titular de la licencia y la actitud de quien la otorgó en su momento.

El caso de radio La Ley es diferente porque se trata de un cierre cuestionado por el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), organizaciones de la sociedad civil de Nicaragua y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP, entre otros).

El 24 de junio de 2009, el Diario La Prensa tituló “Cierre de Radio La Ley es brutal precedente” en una publicación donde el propietario de la emisora, Santiago Aburto, denunciaba lo ocurrido. Según la nota periodística, 30 civiles armados estuvieron a cargo del cierre de la emisora y se llevaron los equipos de transmisión, un día antes de ser inaugurada.

Después de lo ocurrido varias organizaciones se pronunciaron repudiando el cierre de la emisora y le calificaron como un acto “abusivo y represivo”, porque violentaba los principios de libertad de expresión consignados en la Constitución Política. El propietario de la emisora atribuyó el cierre a criterios políticos y señaló al gobierno del presidente Ortega como responsable principal de tales actos (<http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2009/junio/24/noticias/politica/>).

Según la publicación mencionada, el propietario de la emisora comentó que 15 días antes del cierre había tenido una supervisión de TELCOR en las instalaciones, refiriendo que no había tenido ningún problema. Aparentemente los civiles que

se presentaron al cierre tenían un acta de retención de la Dirección General de Aduanas, aunque los equipos habían sido comprados en el país.

Santiago Aburto aún conduce un programa de opinión en Radio Corporación, identificada como emisora de oposición al Gobierno. Violeta Granera dirigió un movimiento social y en ese momento declaró al Nuevo Diario que el cierre de Radio La Ley era “una tendencia y una política de coartar la libertad de expresión” (<http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2009/junio/24/noticias/politica/>).

Este caso carece de una explicación por parte del ente regulador, que debió pronunciarse al respecto. La versión oficial sobre las cosas que ocurren con la administración del espectro radioeléctrico garantiza la transparencia institucional y genera un ambiente de confianza en la labor reguladora.

Los radio operadores también están obligados a cumplir con la legislación de la materia y si no han incurrido en ninguna infracción debe garantizárseles sus derechos, en caso contrario aplicar la ley. Aburto, plantea que su emisora fue cerrada al margen de la normativa de la materia.

Un caso muy particular está representado en la migración del programa televisivo Esta Semana y Esta Noche, dirigido por el periodista Carlos Fernando Chamorro, que tuvo que salir del canal ocho debido a una transacción millonaria que propició el cambio de dueño. Debe analizarse, de manera especial, este caso por tratarse de un espacio periodístico independiente, que paga su tiempo aire en los medios de comunicación y genera trabajo para un buen número de periodistas.

En una publicación de El Nuevo Diario, del 24 de enero del 2010, se puede encontrar la historia del caso y las razones vertidas por Carlos Fernando Chamorro, que justificaron su salida del canal. Habla sobre la falta de transparencia en la transacción del canal, la imposibilidad de sostener una relación contractual con quienes atacan al periodismo y agrega que es un asunto de principios.

En sus declaraciones Chamorro señala que la negociación fue alimentada con recursos procedentes de Venezuela y relacionados con los fondos de ALBANISA. El periodista cuestionó la falta de transparencia de esos recursos en el país y advierte la confusión entre Estado, familia y partido (<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/66776/>).

“Ésta será la última edición de Esta Semana en Canal 8, y me corresponde explicar nuestras razones ante ustedes. Se trata de una decisión basada en principios, no en conveniencias. No tenemos nada que ganar al irnos de Canal 8, ni siquiera existe en este momento otro canal que esté dispuesto a transmitir este programa; pero al quedarnos, habría mucho que perder en el plano de la congruencia y de la coherencia ética que ha guiado mi vida como periodista”. Estas fueron las palabras brindadas por Chamorro a su público como explicación de su decisión (<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/66776/>).

En este caso surgió un serio cuestionamiento en contra de TELCOR, como ente regulador, porque se le señala de haber sumido el papel de representante de una de las partes en la negociación del canal, dejando atrás el papel de árbitro que debió desempeñar. Además, por tratarse de una licencia de operación para el

uso de una frecuencia radio eléctrica, Chamorro dijo que debió primar el interés general y garantizarse una transacción transparente (<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/66776/>).

A tenor de este caso, también puede valorarse la calidad de la democracia en Nicaragua sin necesidad de establecer prejuicios, porque basta digerir la naturaleza de los eventos. Aquí se debilita, además de la democracia, la seguridad jurídica que debe prevalecer en la administración del espectro radioeléctrico.

Estos casos prácticos, expuestos brevemente, son una suerte de termómetro para medir la temperatura de la democracia en Nicaragua, desde la comunicación. Tal vez sea injusto aplazar la calidad de la democracia, porque ningún sistema es perfecto, pero sirvan los ejemplos para reflexionar sobre la necesidad de establecer reglas claras y desarrollar las comunicaciones a través de políticas públicas.

La digitalización de las telecomunicaciones en Nicaragua

La digitalización de las comunicaciones es un tema actual, novedoso y en algunos casos resulta poco conocido, como ocurre en Nicaragua. Vista desde la misma evolución de las comunicaciones, la digitalización es un proceso inevitable debido a la transformación tecnológica y a la necesidad de optimizar el uso del espectro radioeléctrico.

En Nicaragua ese proceso evolutivo de las comunicaciones tiene su punto de partida en 1875 con la introducción del telégrafo. Curiosamente la comunicación en la etapa del telégrafo era digital, basando su lenguaje en impulsos eléctricos que debían ser decodificados en el otro extremo de interés y su uso estuvo vigente todavía en el decenio de los setenta y parte de los ochenta.

En 1879 aparece el servicio telefónico, que seis años después pudo ofrecerse al público en 12 centros de atención, ubicados en Managua y localidades cercanas. Pero fue hasta 1955 que se instala la primera planta automática y se tiene un mayor acceso a las terminales telefónicas.

La modernización de la telefonía se dio a partir de 1990 con el reemplazo de las viejas plantas físicas, que transitaban una llamada telefónica de punto en punto hasta enlazar con otras comunidades. En este cambio se quedaron como un simple recuerdo el dinamo y las pilas secas, como soporte técnico de las llamadas telefónicas.

No obstante, a la historia del telégrafo y la telefonía como base de las comunicaciones, otras formas se establecieron mediante el uso del espectro radioeléctrico, abriendo el espacio para la radiodifusión. En Nicaragua este fenómeno comenzó en los años veinte con la instalación de un sistema de comunicación norteamericano de uso estrictamente militar, pero fue a inicios de los treinta que aparecieron las primeras radios comerciales.

El uso del espectro radioeléctrico ha sufrido transformaciones a lo largo de la historia, particularmente en los últimos treinta años, con la transmisión de datos vía

satélite, la radiocomunicación privada, la radio difusión en frecuencia modulada, la telefonía celular y la magia del internet con todas sus bondades.

Actualmente, el uso del espectro radioeléctrico es amplio en diferentes bandas y rangos de frecuencia, pero el camino del avance tecnológico apunta hacia un uso óptimo de los espacios disponibles con una mayor diversidad de provechos. Este proceso es la digitalización de las comunicaciones y permitirá a los medios ver más allá de su horizonte acostumbrado.

La digitalización implica un reemplazo tecnológico y la adopción de un concepto mejorado sobre las oportunidades de comunicación; indudablemente la transición de lo analógico a lo digital requiere de una normativa jurídica como garantía de derechos. Una de las dificultades en este tema es la falta de información.

En varias regiones del mundo se hacen propuestas tecnológicas para la digitalización de las comunicaciones y cada país está haciendo sus propias valoraciones para adoptar la más conveniente. La mayoría de países han mostrado su interés por una de esas propuestas tecnológicas pero en Nicaragua no hay nada oficial sobre el tema.

Pueden identificarse tres modelos predominantes, estos se conocen como: Sistema digital A Eureka 147, de Europa y otros países; Sistema digital F: ISDB-T, de Japón; Sistema digital C: IBOC (*in-band on-channel* o canal dentro de banda). Se ha dicho que oficialmente no se conoce la decisión de Nicaragua, pero se cree que se adoptará el modelo japonés.

El tema de la digitalización permite reflexionar sobre la necesidad de implementar nuevas tecnologías en la comunicación, con mejores usos y aprovechamientos. Pero también es un asunto de negocios para las grandes compañías desarrolladoras de esas nuevas tecnologías que buscan la forma de garantizarse sus mercados.

No cabe duda que la digitalización representa un abanico de oportunidades para brindar servicios con mayor calidad en un sistema de rentabilidad. La discusión tendrá que centrarse en las reglas del juego, estructuras de costos y disposición de los actores locales de la comunicación como radio operadores, públicos y el Estado a través del ente regulador.

El avance de la tecnología, el uso diversificado del espectro radioeléctrico y la ineludible digitalización terminan de colocar la última loza sobre la actual Ley de Telecomunicaciones. Esta normativa, contenida en la Ley número 200, responde a realidades casi inexistentes de las comunicaciones en Nicaragua y representa un vacío importante en el marco legal nacional.

En una consulta realizada a varios radioperadores, se pudo identificar que existe poco conocimiento sobre la digitalización y las únicas nociones sobre el tema han sido compartidas por las radios asociadas en la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC Nicaragua). El esfuerzo de conocimiento desde las radios comunitarias ha sido básico, por lo que se necesita más información desde las asociadas y desde el ente regulador en representación del Estado.

Sin una posición oficial sobre el uso del modelo tecnológico para la digitalización, las radioemisoras del país no pueden conocer las bondades de los nuevos equipos, sus nuevos usos ni costos en el mercado local o de procedencia. El ambiente se torna más inestable cuando ni siquiera se conocen las reglas de la transición hacia lo digital.

Todo proceso de transformación representa un reto para los sujetos involucrados, oportunidades para los proveedores de equipos y una dura tarea de aceptación por parte de las audiencias. Si entendemos que no se trata de un tema fácil, cabe preguntarse ¿qué espera Nicaragua para tomar en serio la discusión de la digitalización?

En este tema de la digitalización las radios comunitarias de Nicaragua han dado el primer paso, cuando en una propuesta de ley se pide el resguardo de un tercio del espectro radioeléctrico a favor de los medios de comunicación comunitarios. Es la famosa discusión de los tercios para cada uno de los tres sectores de la comunicación pero expuesta de manera anticipada al proceso de digitalización.

En esa propuesta de ley de tan sólo veinte artículos, se habla sobre la administración del espectro radio eléctrico, considerando al sector público, el privado comercial, y el de la ciudadanía a través de los medios de comunicación comunitarios. El aprovechamiento de la tecnología digital no puede ni debe limitarse a uno o dos sectores en particular, porque debe prevalecer el principio constitucional de igualdad.

El análisis obligatorio para las radios comunitarias debe permitir el aprovechamiento de ese silencio oficial y poner sobre la mesa sus propias propuestas para una administración del espectro radioeléctrico en el nuevo modelo. Nadie mejor que los medios de comunicación comunitarios deberían conocer este tema de la digitalización de las comunicaciones, particularmente por los beneficios que puede recibir la sociedad.

La única dificultad que se percibe en el ambiente de la radiodifusión comunitaria de Nicaragua es la falta de un reconocimiento jurídico a su existencia y aportes. Es básicamente comprender que si no existes no puedes hablar, a pesar de ser una realidad viva y con una base social fuerte en las comunidades del país.

El sector claramente identificado en la desactualizada Ley de Telecomunicaciones es el comercial, donde los valores economicistas predominan y desplazan a las necesidades de comunicación de la gente. Los grupos económicos vinculados con la comunicación concentran buen número de radios y televisoras y en su momento tratarán de incidir en el tema de la digitalización.

Se puede concluir que la digitalización representa oportunidades y amenazas para los medios pequeños y dispersos, siendo urgente la adopción de una visión unificada para hablar con una voz más fuerte. No debe provocar temores por tratarse de un tema que puede ser digerido de manera anticipada a fin de fortalecerse y proponer caminos para la transición.

Nicaragua y la democratización de las telecomunicaciones

Hablar sobre comunicación y democracia es asumir la vigencia de una amplia variedad de temas en los que intervienen todos los sectores. El Estado, como regulador, debe jugar más de un rol, los medios de comunicación quedan entre la regulación y el público y las audiencias califican como válidas o no las propuestas de comunicación.

Los actores identificados en los procesos democráticos y de comunicación comparten una misma realidad y se debaten entre propuestas y consumos. Es semejante al juego de la oferta y la demanda, pues la satisfacción de las necesidades particulares y colectivas resulta un objetivo común en la sociedad.

En los procesos democráticos, la construcción de ciudadanía involucra la conciencia individual y colectiva sobre los derechos y obligaciones, los espacios jurídicos y sus límites y la oportunidad de participar en los cambios sociales que inciden en el desarrollo del país. Esta conciencia necesita el reconocimiento del Estado a través de las estructuras administrativas y de la jerarquía de normas jurídicas a fin de garantizar el goce y disfrute de derechos, el cumplimiento de los deberes y las garantías de la convivencia en las relaciones interpersonales.

No es posible asumir un concepto de nación sin hablar de comunicación, sin la existencia de canales para su buena práctica y sin la incidencia efectiva del intercambio de mensajes entre quienes hablan. El Estado funciona porque su base descansa en el espíritu individual y colectivo de la ciudadanía, con quien debe establecer mecanismos de comunicación efectivos, sustentados en la disposición de información creíble.

En las estructuras sociales del país están plenamente identificados los medios de comunicación, con una responsabilidad social consignada desde la Constitución Política que define su alto grado de importancia para la existencia del Estado. Es la comunicación el mecanismo que facilita el flujo de información entre las estructuras del estado, entre éste y la ciudadanía y entre las personas.

De la misma manera que se distinguen los poderes del Estado, con sus dimensiones y características, así deberían distinguirse los sectores de la comunicación para comprender sus espacios de acción bajo los conceptos público, comercial y comunitario. La falta de esa distinción comunicacional impide el establecimiento de políticas públicas capaces de fortalecer al sector porque no se identifican con claridad las necesidades para impulsar el desarrollo de propuestas y medios.

Las reglas claras en una comunidad o país permiten el desarrollo de los sectores sociales, gracias al conocimiento de los espacios disponibles y de los límites existentes. ¿Cómo garantizar la identidad y el crecimiento de los sectores de la comunicación si el marco jurídico no los reconoce previamente? Aquí comienza uno de los cuestionamientos para Nicaragua por resistirse a ese reconocimiento.

La Ley de Telecomunicaciones, vigente en el país, fue aprobada en 1995 y es conocida como Ley número 200. Esta normativa tiene un carácter general y

responde a una realidad inexistente en las telecomunicaciones locales, por lo que su contenido es insuficiente para lidiar con las nuevas exigencias del sector.

Extraoficialmente se han producido dos borradores para reemplazar a la Ley 200, pero en ellos prevalece el mismo error de regular todas las formas de comunicación en un mismo instrumento legal. Curiosamente la discusión del tema en los medios de comunicación aparece siempre en la antesala de los procesos electorales, convirtiéndose en un distractor para las agendas informativas.

En ambos documentos puede percibirse el predominio del lenguaje técnico para las distintas formas de comunicación y la poca atención a la distinción de los sectores. Estas propuestas que no han avanzado en los pasillos de la Asamblea Nacional, carecen del aporte de la ciudadanía, particularmente de los medios de comunicación.

En el período de gobierno del ingeniero Enrique Bolaños, TELCOR promovió una serie de encuentros departamentales con radio operadores pero se trataba de acercamientos entre el ente regulador y directores de Radios. En ese mismo periodo hubo una convocatoria en las instalaciones de TELCOR, con el propósito de retomar inquietudes que pudieran mejorar el contenido de la Ley 200; igualmente siguen sin traducirse en una nueva ley.

La debilidad o ausencia de los aportes de los medios de comunicación es una consecuencia de la falta de distinción de los tres sectores, que afecta indistintamente la capacidad de organización. Conviene para el fortalecimiento de la democracia que se propicie el desarrollo de los sectores público, privado y comunitario de la comunicación.

En la formulación de criterios técnicos y normas generales relacionadas con la comunicación, es necesario promover la participación de los medios y de la ciudadanía como proveedores y calificadores de las propuestas de comunicación respectivamente. El Estado, como administrador, adopta la posición de facilitador y evita en este sentido convertirse en juez y parte.

Los medios elaboran sus propuestas de comunicación a partir de sus propias necesidades, salvo en aquellos medios comprometidos con el servicio a la comunidad. En la práctica, estos dos sectores pueden distinguirse fácilmente por el carácter economicista o comunitario de sus agendas.

Es un asunto de identidad en cada uno de los sectores y de prioridades en el servicio de comunicación ofrecido a la población. Aquí debería considerarse el cumplimiento de la responsabilidad social del medio a través de la satisfacción de las necesidades de comunicación presentes en la ciudadanía.

Las ofertas y necesidades de comunicación deberían ser insumos para la formulación de una nueva normativa jurídica, donde los elementos técnicos puedan integrarse en consenso con el ente regulador. De esta manera, el Estado, los medios y la ciudadanía estarían aportando al proceso democrático y al desarrollo de las comunicaciones.

Las autoridades reguladoras deben valorar que la verticalidad en las decisiones tomadas tiene menos fuerza que aquellas donde el consenso prevalece. Para bien decir, es necesario saber escuchar y esto se logra solamente con la participación activa de los sectores sociales

Analizar la democracia en Nicaragua, desde las comunicaciones, es partir de un esfuerzo integral y comprender que más de doscientas ochenta radios instaladas en el país representan los intereses de audiencias plurales. Es esa diversidad la que enriquece al proceso democrático y llena de colores los sueños y esperanzas de una nación.

La democracia implica oportunidades para acceder a Derechos, pero si no es posible materializar esa aspiración jurídica, el Estado se debilita. La explicación de esa ruptura podría girar alrededor de una norma ineficaz y de interpretaciones arbitrarias sobre los contenidos de las reglas existentes.

La desactualización de la Ley 200 y su evidente falta de precisión en el espíritu regulador impiden el pleno goce de los derechos de la ciudadanía, porque no se accede con facilidad ni claridad a la habilitación de títulos o licencias, por citar un ejemplo. Actualmente, las licencias están validadas de forma indefinida hasta que se dé la aprobación de la nueva Ley de Telecomunicaciones.

¿Qué sucederá con las actuales licencias de operación una vez que se apruebe la nueva Ley de Telecomunicaciones? Responder esta pregunta es navegar en el mar de la incertidumbre y las conjeturas, porque simplemente la nueva regulación aún no existe y nadie sabe si las radios y televisoras tendrán que realizar nuevos trámites como si se tratara de nuevas solicitudes y no renovaciones.

A partir de la reflexión anterior, cualquiera puede preguntarse sobre el futuro de los medios de comunicación que utilizan el espectro radioeléctrico. ¿Cuál será el escenario y la actitud de los funcionarios públicos en ese momento? Esta es una pregunta muy pretenciosa porque implica valoraciones de carácter subjetivo que no dependen del texto legal sino de la interpretación o intereses de grupos.

En algunos casos consultados, la percepción de quienes dirigen las radios apunta hacia la inseguridad jurídica. Un caso concreto está representado por las radios URACCAN Rosita y URACCAN Siuna porque se encuentran en una especie de período de revisión sin que las autoridades de TELCOR resuelvan sobre el otorgamiento de la licencia de operaciones.

No contar con una licencia de operación representa un factor de inestabilidad en el desempeño de la función comunicadora y en el cumplimiento de la responsabilidad social como medio. Si las radios fortalecen a la democracia desde sus propuestas de comunicación, es necesario valorar la calidad de esa democracia por alimentarse de fuentes debilitadas.

En Nicaragua es urgente un debate más comprometido con la necesidad de actualizar la Ley de Telecomunicaciones. Este proceso debe ser democrático y participativo, porque los medios de comunicación contribuyen al desarrollo de las comunidades y a la construcción de una identidad de país.

La sociedad nicaragüense debe aprovechar los espacios disponibles para usar a plenitud su derecho a la comunicación e insertarse dentro de un proceso participativo que le permita aportar a la calidad de la democracia. Un espacio oportuno está concebido de forma natural en los medios de comunicación, porque multiplica las voces ciudadanas y puede ejercer acciones de intermediación.

En este punto se puede balancear la calidad de la democracia nicaragüense para saber si se inclina hacia el extremo positivo o negativo. Es como practicar un examen al sistema democrático y valorar también la calidad de los aportes que hacen los medios de comunicación.

Los medios de comunicación no representan a la opinión pública como tampoco lo hacen los políticos y los funcionarios públicos pues sólo son plataformas a través de las cuales se puede materializar el sentir de la gente. Lo que sí se puede afirmar es que los medios de comunicación facilitan la construcción de una opinión pública, mientras que los políticos y funcionarios creen llevarla en la frente.

La comunicación, por su propia naturaleza, representa una fuente rica de información que puede aportar al mejoramiento de la calidad de la democracia. Para que esto sea una verdad es necesario determinar si la ciudadanía accede plenamente al derecho a la comunicación, si dispone de información veraz y si hay libertad de expresión.

La consignación de un derecho en la Constitución Política o en leyes de menor jerarquía no es suficiente garantía para su pleno goce, porque se necesita el concurso de buenas voluntades al tenor de reglas claras. En la realidad nicaragüense, la ausencia de una normativa actualizada y la falta de una participación ciudadana, cuestionan cualquier precepto.

El tema de los monopolios puede tomarse como referencia, porque en el artículo 68 de la Constitución Política se establece la figura del Estado como vigilante para que los medios de comunicación no sean sometidos a intereses extranjeros ni monopólicos. Aquí podemos discutir sobre la eficacia de la norma constitucional partiendo de la realidad nicaragüense, donde es del dominio público que grupos económicos de capital extranjero concentran un buen número de radios y televisoras.

Ciertamente la legislación nicaragüense prohíbe una participación extranjera accionaria mayor al cuarenta y nueve por ciento en los medios de comunicación, pero nada impide que puedan realizarse transacciones y simplemente evitar su registro ante las instituciones. Vencer la traba legal no es cosa de otro mundo, aunque muestra problemas de transparencia en los propios medios y en los registros de TELCOR como ente regulador.

La concentración de medios pone en peligro a la democracia y al mismo derecho a la comunicación, se pone en riesgo el cumplimiento de la responsabilidad social y se desplaza la agenda con identidad de país. La falta de reglas claras en la materia impide el establecimiento de los mecanismos de control contra los monopolios.

Los grupos políticos y económicos finalmente han comprendido que los medios de comunicación constituyen plataformas oportunas para la difusión de mensajes

de interés y procuran garantizar su incidencia en todos los territorios. Visto desde los intereses de estos grupos, temas como el derecho a la comunicación, la libertad de expresión y la participación de la ciudadanía pasan a un segundo plano y consecuentemente se debilita la democracia.

En Nicaragua se necesita una política pública de comunicación comprometida con el desarrollo de aquellas propuestas radiales al servicio de las comunidades. Urge entonces reconocer desde el Estado el aporte de estas emisoras al desarrollo económico, social y humano de las personas para fortalecer sus propuestas de comunicación.

Varias comunidades y departamentos del país cuentan con medios de comunicación comprometidos con la ciudadanía que pueden servir como plataformas para el desarrollo de una estrategia de comunicación a favor de la construcción de la democracia. Las radios comunitarias actualmente promueven una variedad de temas basados en la responsabilidad social como medios.

La falta de estímulos y promoción de estas propuestas de comunicación comprometidas con la gente, habla sobre la calidad de cualquier estrategia o política pública para el sector. Resulta incongruente la falta de apoyo a estos medios en un país plenamente identificado a través de los discursos con los sectores sociales.

La calidad de los productos comunicacionales depende de las capacidades técnicas y cognoscitivas y debería ser uno de los objetivos de cualquier gobierno en materia de comunicaciones. La estrategia conocida desde febrero de 2007 habla sobre el fortalecimiento de estos medios, pero tal asunto no se materializó.

Existe plena conciencia sobre la necesidad de producir con calidad, pero igualmente se requieren recursos que los medios comunitarios no disponen. Una de las vías de fortalecimiento está en la distribución del pastel publicitario del Estado que se ha concentrado sólo en aquellos medios afines a las posiciones oficiales.

En cada cambio de gobierno los medios de comunicación y periodistas independientes tienen que asumir la producción de la publicidad estatal como un premio o castigo, porque la decisión política de quien administra esos recursos así lo dispone. Esta realidad nicaragüense también atenta contra la calidad de la democracia, deteriora al principio de igualdad y termina afectando a la ciudadanía como consumidora de los productos comunicacionales.

Hemos de reconocer que el comportamiento de algunos periodistas y las políticas editoriales de algunos medios se afanan por las tendencias partidarias, pero esa no es una regla aplicable a todo el sector. Por justicia debería establecerse una Política Pública de Comunicación pensada desde la necesidad comunicacional de la ciudadanía.

Somos un país con una institucionalidad debilitada, con problemas para acceder a la información estatal y disminución de los espacios de participación ciudadana. Conscientes del panorama nacional desde la comunicación y los medios comunitarios, podemos establecer una valoración aproximada sobre la baja calidad de la democracia.

Conclusiones

En Nicaragua, la radiodifusión dispone de un marco jurídico armonizado con los convenios internacionales. A pesar de este reconocimiento necesario existen aspectos que deben ser revisados y mejorados a fin de lograr el éxito en la implementación de cualquier política pública de comunicación.

Ciertamente se cuenta con el reconocimiento constitucional de esos derechos que permiten hacer propio el anhelo de un pueblo por garantizar el acceso a la información, su difusión y comprobación. Es una danza imaginaria entre la información, los medios de comunicación y la ciudadanía en la fiesta de un pueblo que busca la consolidación de su democracia.

En la realidad nacional hay medios de comunicación, normativas jurídicas sobre la materia y un ente regulador que tiene la responsabilidad de administrar todo lo relacionado con el uso del espectro radioeléctrico. A esta realidad se puede agregar la existencia de una política pública de comunicación pendiente de cumplir con sus propios objetivos por una simple falta de voluntad.

Si la calidad de la democracia en Nicaragua tiene que medirse bajo la óptica de la libertad de expresión y el derecho a la comunicación, debe entenderse como una materia pendiente. Lo anterior se explica por los numerosos incidentes relacionados con las coberturas periodísticas que han provocado la reacción del gremio en su propia defensa.

Al gremio periodístico nicaragüense se le puede identificar como un sector fraccionado por la incidencia de la política partidaria y este fenómeno afecta también a muchos medios de comunicación. Esta realidad dificulta el trabajo de los hombres y mujeres de prensa como profesionales de la comunicación, por razón de los compromisos políticos o temores personales.

Es evidente la ausencia de un espacio capaz de reunir al gremio periodístico bajo criterios de su quehacer, segmentando cualquier esfuerzo orientado a mejorar la calidad profesional. Hay temas comunes que exigen la unidad como la búsqueda de nuevos conocimientos, particularmente aquellos asociados con el uso de las nuevas tecnologías y la digitalización.

En el caso de los medios de comunicación, el tema de la agrupación sufre el mismo padecimiento que el gremio periodístico. Esta identidad fraccionada impide que los mismos medios puedan elaborar propuestas para mejorar el tema de la regulación y otros de interés para el sector.

El carácter general de la Ley de Telecomunicaciones no permite ajustar las necesidades jurídicas del sector, como ocurre con el reconocimiento de las radios comunitarias. La legislación nacional no puede ignorar el aporte de los medios comunitarios al desarrollo de las comunidades.

El valor de los derechos constitucionales de la ciudadanía se deteriora cuando una ley secundaria se pierde en el tiempo y disminuye su eficacia en los nuevos espacios. La Ley de Telecomunicaciones rompe la armonía del marco jurídico

nicaragüense, porque no reconoce los tres sectores de la comunicación ni particulariza su regulación.

La falta de una ley actualizada y una política pública de comunicación engavetada no contribuyen a la diversidad de medios, porque no es suficiente con existir o funcionar, se necesita el reconocimiento legal como sector. Tampoco se estimula el establecimiento y fortalecimiento de los medios comunitarios, como se había dicho en enero de 2007.

La administración del espectro radioeléctrico actualmente vive una crisis debido a la saturación de espacios en la capital y la tardía renovación de licencias en el resto del país. Los criterios aplicados por las autoridades no son claros ni se ajustan a la simplicidad del trámite contenido en la ley.

La digitalización de las comunicaciones advierte un reto mayor para la administración del espectro radioeléctrico, debido a los nuevos y mejores usos de las frecuencias radioeléctricas. En esta materia, quienes operan los servicios manejan poco o nada y la incertidumbre crece porque oficialmente no se ha dicho qué tecnología se adoptará en el país.

Uno de los retrasos que persiste en Nicaragua y que amenaza el pleno goce de la libertad de expresión es la penalización de las injurias y calumnias. Estas figuras jurídicas no corresponden a la naturaleza criminal, pero su consignación en el código penal tiene una connotación coaccionante y no preventiva.

Ciertamente, el Gobierno de Nicaragua cuenta con una política pública de comunicación, pero la realidad del sector permite deducir que su implementación ha sido muy limitada. En esas políticas se exponen objetivos plenamente identificados con los intereses de la radiodifusión y la responsabilidad social de los medios, y esa identidad no se ha aprovechado para el desarrollo de las comunicaciones.

No toda la responsabilidad de las tareas pendientes puede descargarse sobre las autoridades porque muchos medios no contribuyen a la construcción de una identidad de país. El tema de la responsabilidad social es una deuda pendiente que debe asumirse de forma compartida y a favor de la ciudadanía.

Las radios comunitarias han dado un paso importante con la elaboración de una propuesta de ley particular que persigue el fortalecimiento del sector. La propuesta es una iniciativa oportuna para reconocer a los medios comunitarios, sus aportes al desarrollo de las comunidades y su incidencia positiva en la construcción de la democracia.

La falta de una distinción de los sectores de la comunicación impide el establecimiento de políticas públicas y disminuye las posibilidades de regular correctamente a los medios según su nivel de compromiso social.

En Nicaragua es evidente un problema de comunicación entre la ciudadanía y las autoridades, aunque cada quien hace su propia interpretación. El tema debe discutirse públicamente, porque la información oficial no necesariamente es la que necesita conocer la población.

Hasta el momento ha quedado demostrado que una Ley de Acceso a la Información no es suficiente para garantizar los derechos de las personas, a saber cómo se conduce el país, pues hace falta la voluntad en el servicio público y la apropiación del instrumento por parte de la ciudadanía. Pero en justo análisis, deben rescatarse algunas excepciones de buena comunicación en los municipios del interior del país.

En una conversación pública no puede faltar el tema de los monopolios porque han sido parte de la preocupación de la ciudadanía. La concentración de medios en grupos políticos o económicos afecta la calidad de la información y amenaza a la pluralidad en los contenidos.

Los criterios de premio y castigo en la distribución de los presupuestos publicitarios del Estado no contribuyen al desarrollo de los medios de comunicación y demuestran la falta de sensatez en el tema. Históricamente todos los gobiernos han malentendido el asunto y muchos medios, así como periodistas, también han caído en el error de calificar o descalificar a quien no comparte sus ideas.

Los medios, especialmente los de carácter comunitario, deben ser identificados como verdaderos aliados del desarrollo local por la proximidad que tienen sus propuestas de comunicación con las realidades de la comunidad. Este sector ha logrado sobrevivir gracias a las alianzas con organizaciones civiles y a las pautas locales, aunque debería contarse con un fondo de desarrollo.

Los temas de libertad de expresión y derecho a la comunicación no son propiedad de los hombres y mujeres de prensa, pues son derechos consagrados para toda la ciudadanía. Aquí urge la reflexión para evaluar el manejo de los contenidos como parte de la responsabilidad social de los medios y procurar la construcción de agendas a partir de las necesidades de comunicación de las comunidades.

Finalmente, la libertad de expresión y el derecho a la comunicación deben asumirse por naturaleza propia como derechos humanos, reconociendo que ningún marco jurídico puede garantizarlos sin la voluntad de quienes gobiernan y sin la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas para el sector. La calidad de la democracia no puede concebirse sin el aporte de la ciudadanía, periodistas y medios de comunicación.

Recomendaciones

A fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de la democracia en Nicaragua es necesario construir la coherencia entre el marco jurídico existente y la práctica institucional en materia de libertad de expresión y derecho a la comunicación. Este esfuerzo debe complementarse con la formulación de políticas públicas que permitan el desarrollo de los sectores de la comunicación con la participación y los aportes de la ciudadanía.

El consenso en esta materia es urgente a fin de aprovechar a la comunicación como un indiscutible factor de desarrollo en el país. Los hombres y mujeres de prensa no pueden faltar en ninguna iniciativa que persiga el pleno ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Política y leyes ordinarias.

Una política pública de comunicación debe facilitar el flujo de información desde las estructuras del Estado hasta la población misma, usando como vehículos la diversidad de formas y medios, sin descuidar la atención en los niveles de respuestas. En este interés, las noticias basadas en una agenda plural deben servir como un termómetro para medir la temperatura de la ciudadanía y su reacción frente a determinados asuntos públicos.

La centralización de las comunicaciones oficiales debe romperse para fortalecer y potencializar las relaciones de la comunidad con aquellas expresiones locales del Estado más próximas a su realidad. Cualquier esfuerzo en sentido contrario solamente provoca el distanciamiento de la ciudadanía con sus autoridades.

Los hombres y mujeres de prensa tienen mucho que aportar en la construcción de políticas públicas, siempre que no se apliquen las descalificaciones sectarias, como ha ocurrido históricamente en Nicaragua. Pero no se puede negar que este proceso también necesita de la identidad del gremio periodístico, por razón de su profesión, para dejar atrás aquellos criterios asociados a la política de partidos.

Si se pretende pensar en propuestas para la formulación de políticas públicas en materia de comunicación, los medios también tienen lo propio y pueden contribuir de buena manera por conocer su realidad. Aquí también vale un esfuerzo de identificación por sectores y esa no es una tarea que pueda cumplirse solamente con la clasificación jurídica pues se necesita el concurso de voluntades de los propietarios de medios.

Es necesario discutir con los sectores involucrados la actualización de la Ley de Telecomunicaciones porque la actual no corresponde con las realidades del país. Un nuevo instrumento debe garantizar la clasificación de los tres sectores de la comunicación, procurar el resguardo de los tercios en el uso del espectro radioeléctrico, conciliar sus objetivos con cualquier política pública en la materia, definir la vigencia de las licencias y permisos de operación, así como reconocer el aporte de los medios al desarrollo de las comunidades.

Una nueva ley debe contemplar el tema de la digitalización, la tecnología conveniente y todo lo relativo con los nuevos usos de las frecuencias. Este instrumento puede dedicar apartados especiales para cada forma de comunicación, aunque lo más sano sería dedicar leyes particulares para telefonía, radio, televisión, etc.

Los medios de comunicación y los espacios periodísticos son plataformas para la defensa de los derechos humanos, por lo que se necesitan alianzas estratégicas a fin de posicionar en la ciudadanía los temas de libertad de expresión y derecho a la comunicación. Esta necesidad no tiene que ser contraria a la construcción de la democracia y el fortalecimiento de su calidad, porque los medios y periodistas propician el encuentro de una identidad de país.

El temor a disenso debe ser transformado en la oportunidad para disponer de una rica diversidad de opiniones, pluralizando de una mejor manera los contenidos de la comunicación en la doble vía del emisor y receptor. En este sentido, tampoco

puede descuidarse bajo ningún pretexto el tema de la responsabilidad, el respeto a los espacios privados y la veracidad de la información.

Finalmente, la búsqueda del escenario ideal debe procurar el respeto al orden jurídico establecido, el rescate de los valores y principios, la promoción de la tolerancia, el fortalecimiento de la equidad y la plena conciencia de la importancia que tienen las comunicaciones y el ejercicio periodístico para el desarrollo económico, social y humano de las personas en una comunidad. En una política pública de comunicación deben alcanzar todas las voces, porque democratizando la palabra se mejora la calidad de la democracia de un país.

Bibliografía

Constitución Política de Nicaragua y sus reformas. 2014. La Gaceta Diario Oficial número 32 del 18 de febrero de 2014.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Decreto 49-92. 1992. Reformas a la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos TELCOR. La Gaceta Diario Oficial número 176 de 11 de septiembre de 1992.

Asamblea Nacional, 1995. Ley 200, Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales, La Gaceta Diario Oficial número 154 del día 21 de julio de 1995.

Asamblea Nacional, 1999. Ley 326, Ley de Reformas a la Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales. La Gaceta Diario Oficial número 244 del día 22 de diciembre de 1999.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2003. Ley 475. Ley de Participación Ciudadana. La Gaceta Diario Oficial número 241 del día 19 de diciembre de 2003.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2005. Ley 528. Ley de Reformas y Adiciones a la Ley 453, Ley de Equidad Fiscal. La Gaceta Diario Oficial número 104 del día 31 de mayo de 2005.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2007. Ley 621. Ley de Acceso a la Información Pública. La Gaceta Diario Oficial número 118 del día 22 de junio de 2007.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2008. Ley 641. Código Penal de la República de Nicaragua. La Gaceta Diario Oficial números 83, 84, 85, 86 y 87 de los días 5, 6, 7, 8 y 9 de mayo de 2008.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2009. Ley 712. Ley de Reformas y Adiciones a la Ley 453, Ley de Equidad Fiscal y a la Ley 528, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal. La Gaceta Diario Oficial número 241 del 21 de diciembre de 2009.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2012. Ley 822. Ley de Concertación Tributaria. La Gaceta Diario Oficial número 241 del 17 de diciembre del año 2012.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2013. Ley número 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo con Reformas Incorporadas. La Gaceta Diario Oficial número 35 del 22 de febrero de 2013.

Asociación Mundial de Radios Comunitarias- América Latina y Caribe, Principios para garantizar la diversidad y pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual. Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación, AMARC ALC., Buenos Aires, 2010.

Asociación Mundial de Radios Comunitarias- América Latina y Caribe, Las Mordazas Invisibles, Nuevas y Viejas Barreras a la Diversidad en la Radiodifusión. Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación, AMARC ALC., Buenos Aires, 2009.

Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), Derechos Humanos en Nicaragua 2004-2005, impresión comercial La Prensa, Managua, Nicaragua 2006, 216 p.

Chamorro, Carlos Fernando. 2013. ¿Hay libertad de prensa en Nicaragua? Confidencial. Opinión. Disponible en: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/13919/quest-hay-libertad-de-prensa-en-nicaragua>. Acceso 22 de Mayo de 2014.

Estrategia de comunicación Unida Nicaragua Triunfa, Enero 2007. Disponible en http://www.nicaraguahoy.info/Revista/Nicaragua_ESTRATEGIA_Comunicacion_Gobierno_FSLN.pdf. Visto el 15 de mayo 2014.

Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, TELCOR, 1997. Acuerdo Administrativo 01-97. Reglamento de Uso del Espectro Radioeléctrico y de los Servicios de Radiocomunicaciones. 12 de febrero de 1997.

Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, TELCOR, 2002. Acuerdo Administrativo 02- 2002. La Gaceta Diario Oficial número 43 del día 4 de marzo de 2002.

Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos de Nicaragua. TELCOR - 2012. Datos Estadísticos del Sector de las Telecomunicaciones. Operadores de los distintos Servicios de Telecomunicaciones. Disponible en: http://www.telcor.gob.ni/Desplegar.asp?PAG_ID=52. Visto el 12 de mayo de 2014.

Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, TELCOR, 2013-A. Acuerdo Administrativo 05-2013. La Gaceta Diario Oficial número 55 del 22 de marzo de 2013.

Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, TELCOR, 2013-B. Acuerdo Administrativo 06-2013. La Gaceta Diario Oficial número 70 del 19 de abril de 2013.

Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. 1982. Decreto Ley No. 1053, 1982. Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos TELCOR. La Gaceta Diario Oficial número 137 del 12 de junio de 1982.

Medina Sánchez, Elmer Fabián; Historia y diagnóstico actual de la infraestructura de los medios masivos de comunicación en Nicaragua (1930-1992) Radio Tomo III. Universidad Centroamericana. Tesis de grado para optar al Título de Licenciado en Periodismo, UCA, Managua, Nicaragua 1993, 292 h.

Montenegro, Sofía. Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua: Los periodistas, los medios y el poder, Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO), Managua: 2007 252 p.

Pierini, A. & Lorences, V. (1999) Derecho de acceso a la información. Buenos Aires: Editorial Universidad.

Presidencia de la República de Nicaragua; 1935. Decreto No 9-B, Reglamento General de Radiocomunicaciones, Gaceta Diario Oficial números 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286 del 17, 18, 19, 20, 21, 30, 31 de diciembre de 1935 y en La Gaceta Diario Oficial número 1 del 2 de enero de 1936. Managua, Nicaragua 1935.

Presidencia de la República de Nicaragua; Decreto No 523, Código de Radio y Televisión, Gaceta Diario Oficial 188 del 18 de agosto de 1960. Managua, Nicaragua 1960.

Presidencia de la República de Nicaragua; 1996-A. Decreto número 2-96, Reglamento General de la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos. La Gaceta, Diario Oficial No. 60 del 26 de marzo de 1996.

Presidencia de la República de Nicaragua, 1996-B. Decreto número 19-96, Reglamento de la Ley 200. La Gaceta Diario Oficial número 177 del 19 de septiembre de 1996.

Presidencia de la República de Nicaragua, 2001. Decreto número 112-2001, Reformas al Reglamento de la Ley 200. La Gaceta Diario Oficial número 238 del día 14 de diciembre de 2001.

Presidencia de la República de Nicaragua, 2004- A. Decreto número 119-2004, Reformas al Reglamento de la Ley 200. La Gaceta Diario Oficial número 228 del 23 de noviembre de 2004.

Presidencia de la República de Nicaragua; 2004-B. Decreto número 128-2004. Reglamento General de la Ley Orgánica de TELCOR. La Gaceta Diario Oficial número 238 del 7 de diciembre de 2004.

Presidencia de la República de Nicaragua, 2005-A. Decreto número 131-2004, Reformas al Reglamento de la Ley 200. La Gaceta Diario Oficial número 2 del 4 de enero de 2005.

Presidencia de la República de Nicaragua; 2005-B. Decreto número 136-2004, Política Sectorial y Lineamientos de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones. La Gaceta Diario Oficial número 2 del 4 de enero de 2005.

Presidencia de la República de Nicaragua, 2006. Decreto número 17-2006, Reformas al Reglamento de la Ley 200. La Gaceta Diario Oficial número 57 del 21 de marzo de 2006.

Rothschuh Villanueva, Guillermo, Los Medios: El ojo revelado, CINCO, Managua, Nicaragua 2010. 236 p.

Rothschuh Villanueva, Guillermo, Avatares Mediáticos, Editorial La Prensa, S.A, Managua, Nicaragua 2011. 270 p.

Rothschuh Villanueva, Guillermo, Alfonso Malespin Aguilera y otros. Comunicación y derecho en Nicaragua, Compilación, Libro inédito.

Nicaragua ante la segunda revisión del Examen Periódico Universal, CENIDH 2014

Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012- 2016.

Entrevistas

*Lic. Alfonso Malespín Jirón, coordinador del programa regional Actores de Cambio ASDI Hivos
Azucena Castillo, directora de Radio Universidad.*

Lic. Luis Galeano, director de la revista televisiva y radial Café con Vos.

*Lic. Adrián Uriarte Bermúdez, director de la Escuela de Comunicación de la Universidad de Ciencias
Comerciales, UCC.*

Lic. Oscar Álvarez, responsable de comunicación de la Red de Desarrollo Sostenible, RDS.

Falguni Guharay, investigador sobre plataformas de investigaciones para el desarrollo de CIAT.

INTERNET

<http://www.elnuevodiario.com.ni/>

<http://www.laprensa.com.ni/>

<http://www.confidencial.com.ni/articulo/12967/las-nuevas-leyes-sobre-medios-de-comunicacion>

<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/66776/>

<http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2009/junio/24/noticias/politica>

<http://www.cenidh.org/>

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0013>

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

Anexos

Anexo 1

Autores/as

Óscar Pérez

Periodista y comunicador social. Presidente-Director de la Fundación de la Comunicación para el Desarrollo (Comunicándonos) y Representante para Centroamérica de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y miembro del Consejo Regional de AMARC-América Latina y El Caribe. Fundador y miembro del Consejo Editorial de VOCES Diario Digital. Fundador de la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), Radio Sensunat y Radio Guazapa.

Ricardo Iglesias

Abogado salvadoreño, consultor en derechos humanos. Fue integrante del equipo jurídico que acompañó las acciones de legalización de las radios comunitarias aglutinadas en ARPAS y consultor de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica para integrar estudios nacionales sobre la legislación centroamericana aplicable a la libertad de expresión y al funcionamiento de las radios comunitarias. Colaboró con AMARC en el proceso de consulta para la elaboración de los “Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual” y los “Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria”.

Manuel Chaparro Escudero

Periodista y Doctor en Ciencias de la Comunicación. Profesor y Vicedecano de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Málaga, España. Director del Laboratorio de Investigación, Comunicación y Cultura (COM-Andalucía), Director de la Red EMA RTV y Onda Local Andalucía. Autor de “La democratización de los Medios”, “Sorprendiendo el futuro”, “Radio Pública Local” y “Radiotelevisión Pública Local y Alternativa”, entre otros. Presidente de la Asociación para la Investigación iMEDIA.

Amalia Jiménez Galán

Comunicadora social nacida físicamente en España y, espiritualmente, en las tierras mayas del Iximulew (lo que ahora se conoce como Guatemala). Defensora de los derechos de los pueblos indígenas desde hace 22 años, su trabajo se concentra en la divulgación de las realidades de vida que afrontan tantas naciones y pueblos originarios de Abya-Yala y el mundo, así como las propuestas alternativas que

surgen de su sabiduría ancestral. Compagina su labor periodística con la gestión de redes de medios de comunicación comunitaria, el cuidado de los animales y plantas, la escritura de poesía y relatos, el tránsito por caminos con desafíos y la observación de los universos internos y externos, siempre en transformación. Confía en que un pronto día se establecerá en Guatemala un tercio del espectro radioeléctrico para uso comunitario. También espera que Leonard Peltier, líder del pueblo lakota, injusto preso político en una cárcel de los Estados Unidos, sea liberado por un próximo presidente dispuesto al resarcimiento y a la liberación de los pueblos nativos de la Isla de la Tortuga, que permanecen confinados en los campos de concentración que se han dado en llamar “reservas”.

Héctor Longino Becerra

Director Ejecutivo del Comité por la Libre Expresión, C-Libre y subcoordinador de la Asociación de Medios Comunitarios de Honduras, AMCH. Es Licenciado en Periodismo por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, Máster en Dirección de Recursos Humanos, por la Universidad Tecnológica de Honduras (UTH), Mención Honorífica MAGNA CUM LAUDE. Diplomado en “Relaciones Internacionales Contemporáneas” y diplomado en “Teoría Política y Gestión Pública” por la Universidad Miguel de Cervantes, UMC, de Chile. Ha sido panelista en el “Día Mundial de la Libertad de Expresión 2013”, en el IV Encuentro Internacional de Periodistas, “Guillermo Cano 25 años después” y en el “Foro Austin de Periodismo”, 2012.

Rebeca Becerra

Licenciada en Letras con orientación en Literatura por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Escritora, investigadora y editora. Ha trabajado como consultora a nivel nacional e internacional en el área social, antropológica e histórica.

Juan Carlos Duarte Sequeira

Licenciado en Ciencias Jurídicas, abogado, notario y periodista cívico con 15 años de experiencia en la radiodifusión comunitaria y actual Director de Radio Camoapa, Nicaragua.

Wendy Mercedes Quintero Chávez

Especialista en Comunicación con 15 años de experiencia en medios de comunicación escritos y radiales, consultorías e investigaciones en comunicación, coordinadora de proyectos y docente universitaria.

Geancarlo Rivera Zeledón

Abogado y notario público con Máster en gestión urbana y vulnerabilidad social, consultor jurídico y autor del compendio de normas y legislación técnicas sanitarias y fitosanitarias del sector agropecuario.

Tomás Romero

Periodista, Director de VOCES Diario Digital, con más de 22 años de experiencia en redacción, fotografía y diseño tanto de medios impresos como digitales.

Anexo 2

Glosario

Calidad de la democracia	Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/calidad%20de%20la%20democracia.htm
Comunicación	La comunicación es una palabra derivada del término latino “communicare”, que significa “compartir, participar en algo, poner en común”. A través de la comunicación, los seres humanos y los animales comparten información diferente entre sí, haciendo del acto de comunicar una actividad esencial para la vida en la sociedad. Desde el principio de los tiempos, la comunicación es vital, al ser una herramienta de integración, de educación e instrucción, de intercambio y de desarrollo. El proceso de comunicación consiste en la transmisión de información entre un emisor y un receptor que decodifica (interpreta) un determinado mensaje. http://www.significados.info/comunicacion/
Concesión	Contrato por el cual un Gobierno otorga a empresas o a particulares la gestión y la explotación de ciertos bienes públicos. (DRAE: 2001).
Democracia	Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos. (DRAE: 2001).
Derecho Penal	El Derecho Penal en sentido objetivo, es un conjunto de normas, cada una de ellas contiene un precepto (que prohíbe u ordena ciertas conductas) y una sanción (que puede ser una pena o una medida de seguridad). El Derecho Penal objetivo o ius penale se define como el conjunto de normas dirigidas a los ciudadanos a quienes se les prohíbe, bajo la amenaza de una sanción, la realización o comisión de delitos. (Betancourt, 2007, p. 51 y 65).
Derecho Civil	El Derecho Civil puede ser considerado como la rama del Derecho Privado, general para el orden jurídico, que estudia y regula los atributos de las personas, los derechos de la personalidad, la organización jurídica de la familia y las relaciones jurídicas de carácter patrimonial habidas entre particulares, con exclusión de aquellas de contenido mercantil, agrario o laboral. (Dominguez, 2008, p. 38).
Espectro radioeléctrico	El espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado. El mismo está integrado por toda la gama de radiofrecuencias utilizables para las comunicaciones. La utilización del espectro radioeléctrico por medio de satélites de telecomunicaciones se someterá al ordenamiento jurídico aplicable en materia de telecomunicaciones y a lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales de los que Honduras forma parte, en especial los que versan sobre propiedad intelectual. (CONATEL, 1995, p. 2).

Franquicia	Exención que se concede a alguien para no pagar derechos por las mercaderías que introduce o extrae, o por el aprovechamiento de algún servicio público. (DRAE, 2001).
Radiofrecuencia	El término radiofrecuencia, también denominado espectro de radiofrecuencia o RF, se aplica a la porción menos energética del espectro electromagnético, situada entre unos 3 Hz y unos 300 GHz. El hercio es la unidad de medida de la frecuencia de las ondas, y corresponde a un ciclo por segundo. Las ondas electromagnéticas de esta región del espectro, se pueden transmitir aplicando la corriente alterna originada en un generador a una antena. http://es.wikipedia.org/wiki/Radiofrecuencia
Ideología	Conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc. (DRAE, 2001).
Ley	Precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. (DRAE, 2001).
Licencia	Una licencia en telecomunicaciones es la que autoriza a una entidad a proveer servicios y explotar instalaciones de telecomunicaciones. Generalmente en la licencias se definen las condiciones de dicha autorización y se describen los principios derechos y obligaciones del operador de telecomunicaciones titular (Intven, Tétrault, 2000).
Libertad de expresión	<p>La libertad de expresión es un derecho fundamental o un derecho humano, señalado en el artículo 20º. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948, y las constituciones de los sistemas democráticos, también lo señalan. De ella deriva la libertad de imprenta también llamada libertad de prensa.</p> <p>El derecho a la libertad de expresión es definido como un medio para la libre difusión de las ideas, y así fue concebido durante la Ilustración. Para filósofos como Montesquieu, Voltaire y Rousseau la posibilidad del disenso fomenta el avance de las artes y las ciencias y la auténtica participación política. Fue uno de los pilares de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos (Primera Enmienda) y la Revolución Francesa, hechos que revolviéron las cortes de los demás estados occidentales.</p> <p>http://es.wikipedia.org/wiki/Libertad_de_expresi%C3%B3n</p>
Microonda	Onda electromagnética cuya longitud está comprendida en el intervalo del milímetro al metro y cuya propagación puede realizarse por el espacio y por el interior de tubos metálicos.
Monopolio	Situación de mercado en que la oferta de un producto se reduce a un solo vendedor (DRAE, 2001).
Permisos	Es la autorización para la instalación, operación y explotación de un servicio limitado de telecomunicaciones. Los servicios finales complementarios, de radiocomunicación, de difusión y redes privadas, así como los servicios privados, requieren de permiso para su prestación (CONATEL, 1995, p. 2).
Precepto	Cada una de las instrucciones o reglas que se dan o establecen para el conocimiento o manejo de un arte o facultad (DRAE, 2001).

Radiotelegrafía	Sistema de comunicación telegráfica por medio de ondas hercianas (DRAE, 2001).
Radiotelefonía	Sistema de comunicación telefónica por medio de ondas hercianas (DRAE, 2001).
Radiodifusión	Transmisión pública de programas sonoros a través de las ondas hercianas (DRAE, 2001).
Registro	Es el proceso mediante el cual “los servicios de valor agregado” se registran “ante CONATEL como condición previa para iniciar su prestación. El registro no podrá denegarse sino solo cuando el servicio corresponda a una categoría distinta de la solicitada” (CONATEL, 1995, p. 2).
Relatoría Especial para la libertad de expresión	<p>La Relatoría Especial es una instancia de la CIDH-OEA que fue creada para promover la conciencia por el pleno respeto del derecho a la libertad de expresión e información en el hemisferio, en consideración al papel fundamental que este derecho tiene en el fortalecimiento y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos.</p> <p>http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp</p>
Reglamento	Norma jurídica general y con rango inferior a la ley, dictada por una autoridad administrativa (DRAE, 2001).
Telecomunicación	Sistema de transmisión y recepción a distancia de señales de diversa naturaleza por medios electromagnéticos (DRAE, 2001).
Tratado internacional	Acuerdo entre Estados u organizaciones internacionales, regido por el derecho internacional, con la finalidad de establecer normas de relación o de resolver problemas concretos (DRAE, 2001).
Usufructo	Derecho a disfrutar bienes ajenos con la obligación de conservarlos, salvo que la ley autorice otra cosa (DRAE, 2001).

**DISTRIBUCIÓN
GRATUITA**

“En tal sentido, los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos independientes del Poder Ejecutivo, privados con fines de lucro, y comunitarios o privados sin fines de lucro) deben ser reconocidos y deben poder tener acceso, en condiciones de equidad, a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital... Baste por ahora indicar que de lo que se trata es de lograr una mayor diversidad en el proceso comunicativo, con lo cual deben darse las condiciones para que pueda existir una verdadera radiodifusión pública independiente del poder político o del órgano ejecutivo, una radio privada comercial o comunitaria libre, vigorosa e independiente.”

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH). Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente, 2010, párr. 69

Objetivos y fines de la Radiodifusión Comunitaria

Los medios comunitarios deben su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades, sean éstas territoriales, etnolingüísticas o de intereses. Sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras, serán la promoción del desarrollo social, de los Derechos Humanos, de la diversidad cultural y lingüística, de la pluralidad de informaciones y opiniones, de los valores democráticos, de la satisfacción de las necesidades de comunicación social, de la convivencia pacífica y del fortalecimiento de las identidades culturales y sociales. Son medios pluralistas y por tanto deben permitir y promover el acceso, diálogo y participación de la diversidad de movimientos sociales, razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo, en sus emisoras.

Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria. AMARC 2009



Con el apoyo de:



Reino de los Países Bajos