

# Diversidad y Pluralismo en la Radiodifusión

Informe Anual 2009 sobre  
la Diversidad y el Pluralismo  
de la Radiodifusión en ALC



Informe Anual  
sobre la Diversidad y el Pluralismo  
de la Radiodifusión en ALC

Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación  
de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias para  
América Latina y el Caribe.

# índice

• 1. Resumen ejecutivo	7
• 2. Marco Regulatorio	11
• 3. Situación del sector comunitario	21
3.1. Criminalización de la expresión por medios no autorizados	22
• 4. Discrecionalidad y obstáculos técnicos o burocráticos	27
4.1 Clausuras por falta de garantías	27
4.2. Restricciones de acceso, potencia, publicidad e interferencia política	34
4.3. Interferencia gubernamental en los medios comunitarios	37
• 5. Concentración	41
• 6. Barreras a la libertad de expresión	51
• 7. Conclusiones	57
• 8. Autores y reconocimientos	63

## Introducción

El reconocimiento por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de su Relatoría de Libertad de Expresión, del papel central que juega en las democracias de la región la diversidad y la pluralidad en la radiodifusión es cada vez más evidente, muestra de ello son los amplios debates públicos que se han generado en una buena parte de los países latinoamericanos entorno a cambios normativos y de leyes en la materia.

La intención del presente informe es mostrar las principales barreras que impiden la pluralidad y la diversidad en la radiodifusión y por lo tanto del ejercicio pleno de la libertad de expresión por parte de todos los sectores sociales, especialmente del comunitario el cual enfrenta condiciones sumamente restrictivas en la mayor parte de los países para el acceso a las frecuencias y su desarrollo.

Durante el 2009 se desarrollaron varios hechos relevantes en torno a la libertad de expresión y la radiodifusión con propuestas y aprobación de leyes, como también de ataques a medios que pusieron en evidencia la fragilidad de nuestras democracias, el caso más emblemático para la región fue lo sucedido en Honduras.

El Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias- América

Latina y el Caribe relevo la situación en 13 países de la región, en la mayor parte de ellos persisten normativas o prácticas administrativas por parte de los gobiernos, muy alejadas de los estándares internacionales y que impiden seriamente el desarrollo de modelos plurales y diversos en la radiodifusión.

Este informe es posible gracias a los aportes y trabajo de los referentes en la región, así como de los representantes y redes nacionales de AMARC que realizan una práctica cotidiana digna de reconocimiento. A principios del 2010 Gustavo Gómez dejó la dirección del Programa en el cual hizo una excelente gestión reconocida internacionalmente, la mayor parte de este informe fue desarrollado por él y la nueva directora Aleida Calleja lo concluyó junto con Edison Lanza quien desarrollo un meritorio trabajo que ahora se presenta.

Esperamos que este informe sea un aporte sustancial al estudio y análisis de la libertad de expresión, así como para su defensa y que pueda ser retomado por los organismos internacionales en la materia para seguir avanzando en estándares internacionales sobre radiodifusión y libertad de expresión que fortalezcan los procesos democráticos en los países.

**PROGRAMA DE LEGISLACIONES Y DERECHO A LA COMUNICACIÓN  
AMARC ALC**

## 1. Resumen ejecutivo

El 2009 fue un año relevante para la radiodifusión en América Latina y el Caribe, porque la aprobación de la primera ley de medios audiovisuales que fomenta el pluralismo y la diversidad generó el efecto de poner el tema en debate en varios países de la región.

Es cierto que persiste un núcleo de problemas (concentración, exclusión del sector comunitario en varios países, criminalización de la comunicación no autorizada, ataques a la libertad de expresión, etcétera), cuya remoción es clave para el desarrollo de sistemas de comunicación audiovisual plurales, diversos y que garanticen el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

No obstante, y esto constituye la principal novedad en el concierto regional, los Congresos comenzaron a discutir, y en algún caso ya aprobaron (como ocurrió en Argentina), leyes referidas a la administración de los servicios audiovisuales que, siempre que respeten los estándares de libertad de expresión, marcan un camino a seguir en materia de administración del espectro, reconocimiento de la diversidad de sectores y contenidos, y limitación a la concentración de frecuencias y audiencias.

En este tema también, la recientemente aprobada ley de Radios Comunitarias y Ciudadanas en Chile , que se suma

a la aprobada en Uruguay en diciembre de 2007, conforma nuevos marcos regulatorios dirigidos a reconocer los medios audiovisuales comunitarios en línea con los estándares internacionales.

La criminalización de la emisión sin autorización sigue afectando a cientos de radios comunitarias en países como Brasil, México, Guatemala y Chile. De tal modo que en esos lugares las emisoras no autorizadas son clausuradas, sus equipos confiscados y los comunicadores llevados ante los tribunales para ser sujetos a un proceso penal por “operación” o “explotación” de una emisora sin autorización..

Especial mención merece en este informe la situación de persecución, autocensura y precariedad que padecen los comunicadores en Honduras, desde el golpe de Estado perpetrado el 28 de junio del 2009 contra el presidente constitucional Manuel Zelaya y la consiguiente instalación de un régimen de facto que culminó en unas controvertidas elecciones. En ese marco se denunciaron clausuras de emisoras, sin ningún tipo de garantías o debido proceso, que se sucedieron en el marco del golpe de Estado.

También se denunciaron clausuras de radios indígenas, sin un debido proceso garantista previo, en Perú y Ecuador.

La concentración de frecuencias y mercado en manos de pocos grupos económicos –que cuando constituyen monopolios y oligopolios violentan la libertad de expresión y la pluralidad- sigue siendo una realidad negativa en la ma-

yor parte de los países de la región, tanto en los mercados más grandes como en los pequeños. Si las políticas públicas en materia de telecomunicaciones y diversidad cultural, no aprovechan los cambios tecnológicos que se avecinan para equilibrar las actuales asimetrías, pueden ser utilizados por los grandes grupos económicos para perpetuar el sistema de preeminencia altamente concentrada en los sistemas comunicacionales de cada país.

El uso de emisoras que se autodefinen como comunitarias, creadas desde los gobiernos (caso Bolivia) con el objetivo de diseminar la voz oficial, constituye un nuevo campo de preocupación para la pluralidad. En otros casos, como el de Venezuela, la política es favorecer con recursos únicamente a las radios comunitarias que optan por la línea oficial, lo que afecta la independencia del movimiento comunitario.

En otros apartados se reseñan barreras para el acceso a medios comunitarios conocidas largamente en la región: la subasta económica como mecanismo decisivo para acceder a frecuencias, limitaciones de potencia o de contratación de publicidad y la preferencia automática para la renovación de licencias.

También se da cuenta de la utilización del marco legal como mecanismo de censura indirecta. El cierre de 34 radios por parte del gobierno de Venezuela y el establecimiento de una lista de más de 200 que potencialmente podría seguir el mismo camino, en base a una normativa vaga se ubican en este campo.

Asimismo se registra como una práctica inadecuada la inclusión en los proyectos de ley para regular el acceso y permanencia en el espectro, disposiciones referidas al ejercicio del periodismo o las responsabilidades de los comunicadores. Una ley en ese sentido se discute en Ecuador, dónde varias disposiciones restrictivas de la libertad de expresión fueron incluidas en un proyecto de ley presentado por un legislador oficialista en el Parlamento, lo que provocó reacciones de los organismos especializados en derechos humanos y libertad de expresión. Actualmente el Parlamento debate suprimir o modificar las disposiciones más polémicas.

## 2. Marco Regulatorio

Los *“Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria”*, elaborados por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias de América Latina y el Caribe (AMARC ALC) a partir de las mejores prácticas a nivel mundial (en adelante *Los Principios*) establecen el siguiente estándar: *“La diversidad y el 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”*.<sup>1</sup>

Varios países de la región aprobaron nuevos marcos regulatorios entre 2008 y 2009, o sus Congresos estudian proyectos que, en general, cumplen con los *“Los Principios”*, así como con los instrumentos internacionales vigentes en el hemisferio, como la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos

---

<sup>1</sup> Los *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria* elaborados por AMARC, son una guía para la elaboración, aprobación e implementación de regulaciones sobre radiodifusión comunitaria que sean compatibles con los estándares internacionales de Derechos Humanos. AMARC espera que este documento sea revisado y recomendado por las Relatorías para la Libertad de Expresión y otros organismos de Derechos Humanos de todo el mundo como un estándar internacional de referencia para orientar la aprobación de marcos regulatorios de radiodifusión más justos.

(OEA) que en el principio 12º establece: *“Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes anti-monopólicas 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”.*

De esta forma en la región se comenzó a esbozar una nueva generación de marcos constitucionales y legales para los servicios de radiodifusión, que permiten alentar la esperanza de que los países de América Latina y el Caribe avancen hacia modelos de mayor diversidad y pluralismo en materia de radio y televisión, al tiempo que se garantice el derecho de todos los sectores sociales a la radiodifusión.

Esta tendencia, además de consolidar un proceso de reformas necesario para democratizar el acceso a los medios de comunicación, constituye una forma de saldar la deuda que los países de la región mantienen con la democracia en el campo comunicacional, por cuanto en la mayor parte de ellos los marcos regulatorios de la radiodifusión que estaban o están en vigor fueron aprobados por las dictaduras de las décadas de 1970 y 1980, bajo la doctrina de la seguridad nacional.

El ejemplo más trascendente en el campo de las nuevas regulaciones se produjo en Argentina con la aprobación en el Congreso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, señalada como un avance por el relator para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas y AMARC ALC, entre otros.

La organización Reporteros Sin Fronteras (RSF) también apoyo la aprobación de la polémica ley de medios. «Esta ley era necesaria y valiente dados los medios de presión de grupos de prensa poco compartidores», declaró la organización, con sede en París, estimando que la nueva norma podría inspirar a otros países.<sup>2</sup>

Por los principios que incorpora en la administración del espectro, el contexto en el que se aprobó y los intereses concentrados que debió enfrentar, esta normativa constituye un avance sustancial en la región, a la vez que –buena parte de sus disposiciones- constituyen un punto de partida para el desarrollo de nuevos marcos regulatorios que garanticen los estándares internacionales de libertad de expresión, diversidad y pluralismo.

Más allá de las particularidades del país y del contexto en que se aprobó esta legislación, la estructura general de la misma contempla en forma adecuada las recomendaciones de los organismos de derechos humanos especializados en libertad de expresión y derecho a la información. No obstante, algunas disposiciones puntuales han sido declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial.

El texto establece una serie de cambios profundos en materia de regulación, adjudicación y administración de las frecuencias, al tiempo que contiene herramientas para prevenir

---

<sup>2</sup> Reporteros Sin Fronteras. Informe publicado el 14 de octubre de 2009. Ver: [www.rsf.org/spip.php?page=article&id\\_article=34709](http://www.rsf.org/spip.php?page=article&id_article=34709)

la concentración de la propiedad de los medios. La nueva regulación incluye en el capítulo referido a los “licenciatarios” una disposición que garantiza el acceso al espectro radioeléctrico a las entidades sin fines de lucro y “se reserva con carácter inderogable el 33% del espectro para las personas jurídicas sin fines de lucro tales como, asociaciones, fundaciones, mutuales, etc”.

Establece específicamente que “se impedirá la formación de monopolios y oligopolios”. Para ello un solo titular podrá acumular hasta 10 licencias de servicios abiertos (antes se podían acumular hasta 24 licencias de radio). Tampoco será posible que la misma persona física o jurídica, de cualquiera de los tres posibles licenciatarios (el Estado, privados con fin de lucro y privados sin fin de lucro) pueda ser titular de una licencia para operar en televisión abierta o radio y de una red de televisión por cable.

Se establece un plazo para que los grupos económicos que son titulares de un número de licencias mayor a la que establece la ley se adecuen a la nueva realidad normativa y, si es del caso, “desinviertan”. No obstante, esta disposición ha sido declarada inconstitucional por varios tribunales de primera instancia de Argentina por afectar derechos adquiridos. Ahora se espera que el fallo sea confirmado o revocado por los tribunales superiores.

En Bolivia también se generó un estándar relevante para la diversidad y la pluralidad en la radiodifusión, en el marco

del referéndum que aprobó una nueva Constitución en esa nación.

De acuerdo a la nueva Constitución, se reconoce el derecho al acceso universal y equitativo a las telecomunicaciones (Art. 20), facilita el acceso a la información como un derecho civil (Art. 21) y garantiza la creación y administración de sistemas, medios y redes de comunicación propias de los pueblos indígenas (Art. 30).

En el caso boliviano, la reforma constitucional en el campo de la comunicación debe ser acompañada ahora por una legislación acorde, ya que la normativa vigente mantiene restricciones a la pluralidad, privilegia al sector comercial concentrado –debido al sistema de subasta de licencias vigente– y contiene restricciones técnicas y geográficas a la radiodifusión comunitaria.

En Chile también hubo novedades relevantes en el campo normativo de la radiodifusión. Tras varios años de idas y venidas, el Congreso aprobó una legislación específica para la radiodifusión comunitaria que constituye un avance en el sentido de garantizar las condiciones de desarrollo para este sector.

AMARC, y otras organizaciones de la sociedad civil apoyaron la ley para la radiodifusión comunitaria porque otorga reconocimiento al mismo, sin perjuicio de los reparos que merecieron algunos aspectos del articulado.

La nueva normativa reúne varios aspectos positivos: garantiza el desarrollo de las radios comunitarias a través de concesiones con un plazo que se extiende de 3 años a 15 años, permite aumentar la potencia a 25 Watts, elevar las antenas de transmisión de 6 metros a 18 metros, y reconoce una diversidad de formas jurídicas para los titulares de las concesiones, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, ya sean culturales, deportivas o vecinales. Se autoriza además que puedan difundir publicidad (con ciertos límites) y celebrar convenios de difusión para el financiamiento de emisoras que operan sin fines de lucro.

Sin embargo, algunos aspectos reproducen medidas inconvenientes vigentes para el sector comercial. El ejemplo más claro es el otorgamiento a los grupos comunitarios u organizaciones permisarias el derecho preferente para renovar las licencias, lo que no constituye una práctica recomendable para ninguno de los sectores de la radiodifusión. De acuerdo a *Los Principios*, la renovación de las concesiones no debe ser automática y debería estar sujeta a la evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos al requerir la adjudicación de la concesión respectiva.

De hecho, en diciembre de 2008, AMARC había denunciado en Chile la aprobación de la denominada “Ley Express”, que permitió renovar en forma automática —sin exigencia de presentar proyecto técnico y financiero— las frecuencias de radiodifusión comerciales por un plazo de 25 años. Este mecanismo garantiza la perpetuidad de los actuales concesionarios con lo cual se impide la entrada de nuevos jugadores en el espectro.

Brasil y Ecuador han abierto en sus Congresos procesos de discusión sobre la base de proyectos de legislaciones que involucran a la radiodifusión.

En el caso brasileño, el presidente Luiz Inacio Lula Da Silva, remitió al Parlamento un proyecto de ley en el que se propone despenalizar la utilización y el funcionamiento de las radios comunitarias que no tengan licencia para emitir.

Según la propuesta, los Estados están obligados a promover el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación. En Brasil, varios Estados mantienen y aplican normas que criminalizan la libertad de expresión a través de radios comunitarias que no cuenten con licencia para emitir.

En Ecuador, en tanto, se abrió un complejo y polarizado proceso de discusión de una Ley de Medios, en base a un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento.

En aspectos regulatorios como el acceso al espectro, limitación a la concentración, etcétera, el anteproyecto recoge enunciados en ese sentido, pero no reúne el detalle necesario que lo convierta en eficaz para enfrentar este fenómeno.

El proyecto original contenía disposiciones propias de una ley de comunicación o de prensa, lo que en principio no constituye una buena práctica. Sobre todo en referencia a temas de contenido, el proyecto original reunía disposiciones que violentan los estándares de libertad de

expresión establecidos por el sistema interamericano de derechos humanos.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un informe de la UNESCO y un comunicado de la Alianza Regional para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información denunciaron los excesos e incompatibilidades del texto en discusión, lo que provocó un cambio positivo en el Congreso. Las bancadas del oficialismo y la oposición habían acordado reformular el proyecto en base a un consenso sobre 10 puntos.

No obstante, algunas decisiones administrativas adoptadas por el gobierno ecuatoriano sobre el final del año, como la suspensión de las emisiones de Teleamazonas, interrumpió las negociaciones en el Congreso.

En Guatemala la sociedad civil logró que el proyecto de Ley de Medios de Comunicación Comunitarios ingresara al Parlamento. La iniciativa ingresó avalada por diputados del Foro Indígena Parlamentario, la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso y otros. Finalmente, la propuesta de ley nació oficialmente a la vida jurídica el 3 de agosto de 2009.

Desde entonces, la Mesa Nacional de Diálogo aboga para la elaboración e ingreso en el Congreso de un dictamen favorable. La iniciativa de ley 4087 fue entregada a la Comisión de Comunidades Indígenas y a la Comisión de Comunicaciones para que dictaminen sobre constitucionalidad de la iniciativa.

El dictamen fue ingresado en el Congreso de la República el 14 de enero de 2010. Se mejoró la redacción de algunos artículos pero el artículo 6° fue modificado sustancialmente quedando limitada la cobertura de las emisoras al ámbito municipal. AMARC Guatemala expresó su oposición a este cambio y advierte de las consecuencias negativas que va a ocasionar en el ejercicio del derecho a la comunicación por parte de las etnias mayoritarias y sectores sociales como el de mujeres, que tienen necesidades expresas de acceder a frecuencias departamentales e interdepartamentales.

En el caso de Venezuela, esta pendiente una iniciativa de ley que establece el encarcelamiento de los comunicadores cuyas conductas pueden ser consideradas como atentatorias de la paz social, la estabilidad o salud mental de la población.

El proyecto denominado “Proyecto de Ley Especial sobre Delitos Mediáticos” fue presentado el 30 de julio de 2009 la Fiscal General de Venezuela, Luisa Ortega Díaz, ante el Parlamento (la Asamblea Nacional). Según el Relator Especial de la ONU para la libertad de expresión, Frank La Rue, ese proyecto “constituye una censura política y un serio retroceso en el orden democrático que debe imperar en todo país”.<sup>3</sup>

---

3 **Frank La Rue**, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección de la Libertad de Expresión. Comunicado emitido el 3 de agosto de 2009 en Naciones Unidas. Comunicado completo en: [www.legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1046](http://www.legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1046)

El Comisionado para los asuntos de Venezuela de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Paulo Sergio Pinheiro, y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión Catalina Botero Marino, consideraron que hubo un deterioro de la situación en materia de libertades y entregaron un memorando con observaciones al proyecto de Ley especial sobre Delitos Mediáticos<sup>4</sup>.

Finalmente en Uruguay, el presidente electo José Mujica anunció que durante el primer año de su gobierno enviará al Parlamento un proyecto de ley para regular los servicios audiovisuales, que complementa la ley de radiodifusión comunitaria aprobada en diciembre de 2007. La ley que regula el Servicio de Radiodifusión Comunitaria, que constituye una referencia en materia de marcos regulatorios del sector comunitario, pero existe un gran rezago en la regulación de los restantes sectores y servicios audiovisuales.

---

<sup>4</sup> <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=759&IID=2>

### 3. Situación del sector comunitario

*Los Principios*, también constituyen una guía adecuada para considerar la situación del sector comunitario en cuanto a su reconocimiento, promoción y desarrollo, así como a los efectos de monitorear las garantías existentes para el ejercicio de la libertad de expresión a través del sector comunitario.

El principio 2 de esa declaración establece: *“El reconocimiento y diferenciación de los medios comunitarios en la legislación nacional de radiodifusión tiene como objetivo garantizar el derecho a la información, a la comunicación y a la libertad de expresión, asegurar la diversidad y la pluralidad de medios y promover este sector. Este reconocimiento necesita acompañarse, con procedimientos, condiciones y políticas públicas de respeto, protección y promoción para garantizar su existencia y desarrollo”.*

La criminalización de expresión por medios no autorizados, la vulnerabilidad jurídica que supone exponer al sector a obstáculos discriminatorios para lograr su pleno desarrollo y el intento por parte de algunos gobiernos de utilizar al sector comunitario como vehículo para difundir y reproducir el discurso oficial, constituyen algunos de los principales problemas que enfrentó el sector comunitario en el 2009.

### 3.1. Criminalización de la expresión por medios no autorizados

*“El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos prohíbe la restricción a la libertad de expresión por vías o medios indirectos. Las sanciones penales como consecuencia de determinadas expresiones podrían ser consideradas en algunos casos como métodos indirectos de restricción a la libertad de expresión. **El efecto inhibitorio de la sanción penal puede generar autocensura en quien quiere manifestarse, lo cual produce prácticamente el mismo efecto que la censura directa: la expresión no circula**”<sup>5</sup>*

En países relevantes en la agenda latinoamericana, como Brasil, México, Guatemala y Chile, ya sea los ministerios o los organismos reguladores mantienen la política de perseguir y denunciar penalmente a las radios no autorizadas, lo que se traduce en una forma de criminalizar la libertad de expresión.

Esta política se encuentra incentivada en la mayoría de estos países por una estrategia deliberada de las gremiales de radiodifusores comerciales, que realizan una campaña sistemática de denuncias ante la Justicia y los organismos reguladores, con el objetivo de criminalizar la expresión a través de emisoras no autorizadas, lo que es incompatible

---

<sup>5</sup> Corte IDH, “Ricardo Canese vs. Paraguay”. Sentencia pronunciada el 31 de agosto de 2004

con los principios del sistema interamericano de derechos humanos.

En Brasil la criminalización del sector comunitario, tanto de la radio como la televisión, se muestra como un problema crónico, aunque esto podría cambiar en 2010 si el Congreso logra superar la presión de los poderosos grupos ligados a los medios comerciales y avanza con la aprobación de una ley enviada por el Ejecutivo que despenaliza la radiodifusión comunitaria sin autorización. El Congreso también debate la necesidad de aprobar una ley de televisión comunitaria.

En los últimos tres años aproximadamente 1.700 emisoras fueron clausuradas y en 2009 el gobierno de San Pablo destruyó ocho toneladas de equipos confiscados. Mientras, los procesos de adjudicación de licencias son extremadamente complejos y lentos –demandan más de tres años-, y el organismo regulador (ANATEL) de las telecomunicaciones no cuenta con personal suficiente para atender estas demandas.

La complejidad de los distintos niveles del gobierno federal permite que coexista la persecución de los medios comunitarios con su promoción. De hecho, en el contexto criminalizador que se describió, el Poder Ejecutivo promovió que unos 485 municipios llamaran a licitación para otorgar frecuencias en el sector comunitario.

En México, el 2009 transcurrió con una política restrictiva que determinó el cierre a decenas de radios comunitarias, y llevó ante los tribunales a indígenas y responsables de organizaciones que mantenían las emisoras en el aire, en el marco de brutales operativos policiales que pusieron en riesgo la vida de los comunicadores por parte de grupos privados. Se estima que actualmente funcionan unas 200 emisoras comunitarias sin autorización.

AMARC México reportó este año que el Ministerio Público Federal inició acciones contra un integrante de la radio comunitaria Tierra y Libertad de Monterrey (Nuevo León) que por la ley general de bienes nacionales, debía enfrentar una pena de hasta 12 años de cárcel además de multas. Por este caso, en el mes de marzo varias organizaciones civiles denunciaron la criminalización de la libertad de expresión. En la misma situación está el caso de Rosa Cruz, indígena analfabeta y casi monolingüe purepecha de la comunidad de Ocumicho, Michoacán.

En Chile la policía clausuró en 2009 siete radios populares denunciadas por la ARCHI (el gremio que nuclea a los empresarios privados de la radiodifusión), mientras el Congreso discutía una ley de radiodifusión comunitaria.

A través de denuncias presentadas por empresarios privados y legisladores afines a las emisoras del sector comercial, y con el concurso del Ministerio Público, la Policía allanó y clausuró las siguientes radios: Radio Placeres (Valparaíso); "2.000" de Cerro Montedónico; UV 15 de Cerro Las Cañas; Conexiones

(Valparaíso), Galáctica de San Antonio, Renacer de Lota y Radio Sin Tierra de Villa.

En al menos uno de esos casos (Radio Sin Tierra), el responsable de la emisora fue procesado penalmente por el delito de “explotar y operar” una emisora sin autorización.

La criminalización de la expresión a través de medios comunitarios fue utilizada incluso para entorpecer o presionar en el proceso de discusión de la ley en el Congreso.



## 4. Discrecionalidad y obstáculos

### técnicos o burocráticos

#### 4.1 Clausuras por falta de garantías

Las clausuras de emisoras sin ningún tipo de garantías y debido proceso se sucedieron en el marco del golpe de Estado perpetrado en Honduras el 28 de junio del 2009 contra el presidente constitucional Manuel Zelaya Rosales. Si bien no se conoce el caso de cancelación de permisos para la utilización de frecuencias, se produjeron varias clausuras de medios de comunicación que sus equipos fueron incautados por parte del gobierno de facto y en otros casos las emisiones de los medios de comunicación fueron interrumpidas arbitrariamente, violentando el derecho de recibir y emitir información garantizado por la Convención Americana.

El Informe de la Misión Internacional de Libertad de Prensa y de Expresión a Honduras, que visitó ese país del 1º al 7 de noviembre de 2009, con la presencia de siete organizaciones internacionales -entre ellas AMARC ALC-, analizó la situación de los periodistas y los medios de comunicación tras el golpe de Estado.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Participaron de la misión especial a Honduras las siguientes organizaciones: ARTICLE 19; Asociación Mundial de Diarios (WAN-IFRA) / Asociación de Entidades Periodísticas de Argentina (ADEPA); Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC); Federación Internacional de Periodistas (FIP) ; Free Voice; International Media Support (IMS); Reporteros sin Fronteras (RSF)

Honduras cerró 2009 en medio de una crisis política que incluyó el derrocamiento con un golpe de Estado del presidente constitucional Manuel Zelaya -acusado por los opositores de intentar cambiar la constitución para permitir su reelección. Esa situación profundizó los padecimientos de la prensa que se arrastran de años.

De ese modo se abrió un período de censura a la medios y aumentaron las amenazas y riesgos para los periodistas, que ya antes enfrentaban todo tipo de problemas vinculados a la libertad de expresión.

Tras el derrocamiento, hubo elecciones -no reconocidas por muchos países incluidos la mayoría de América Latina- y fue electo como presidente Porfirio Lobos.

Antes, durante y luego de esos comicios hubo periodistas secuestrados, allanamientos a medios de comunicación, un bomba destruyó los equipos de un canal de TV, otras televisoras fueron atacadas y hubo bloqueos informativos en varias estaciones de radio y TV, cobrando así fuerza la autocensura.

Los principales obstáculos para el ejercicio periodístico libre en Honduras son:

- a.- La connivencia entrelazada entre los Medios de Comunicación, parte de la dirigencia política, el poder público de turno y algunos periodistas, para adaptar

la realidad a los intereses económicos y políticos que defienden.

- b.- Un estado elevado de inseguridad y de autocensura promovido por una “guerra mediática” entre los propios medios de comunicación.
- c.- Tradicionalmente en Honduras se verificó un manejo discrecional absoluto de la publicidad oficial con un régimen de incentivo o castigo, según la línea editorial.
- d.- En el país existe una alta concentración de medios en media docena de grupos empresariales con vínculos en la economía, la política y en lo religioso, que inciden negativamente en el manejo plural y objetivo de la información.

Las primeras acciones de censura por parte del gobierno de facto de Roberto Micheletti, que sustituyó a Zelaya, se hicieron a través del cierre y asalto a medios, intimidación, golpizas y detenciones arbitrarias a periodistas, expulsión de corresponsales extranjeros, complementado ello con la utilización de mecanismos de guerra sucia y amenazas.

Algunas radioemisoras han sido afectadas por interferencias en sus emisiones, cortes de luz y cambios de voltaje que han dañado sus equipamientos y la prensa escrita enfrentó problemas (no solo de discriminación en la asignación de publicidad oficial) sino para conseguir papel.

Con Zelaya y Micheletti aparecieron listas negras de periodistas y despidos por sus opiniones contrarias a la de los propietarios de los medios.

En las calles la ciudadanía se movilizaba por democracia, hubo represión, las emisoras oficialistas pasaban música y dibujos animados y la censura y amenazas a los periodistas se volvió moneda corriente.

Es importante destacar que la incertidumbre e inseguridad que amenaza la libertad de expresión se incrementa en el caso de las radios comunitarias debido fundamentalmente a dos factores: la falta de reconocimiento en la legislación hondureña de esos medios y que muchos de ellos se encuentran fuera de la capital, Tegucigalpa, donde hay mayores abusos de poder.

Desde el 28 de junio fueron cerrados por un período de 22 días 8 medios de comunicación: Emisora Radio Globo (Tegucigalpa); Radio La Catracha (Tegucigalpa); el Canal de Televisión 36 "Cholusat"; Radio Progreso propiedad de la Compañía de Jesús (de cobertura regional); Radio Estéreo UNO (de cobertura regional); Televisora del Aguan Canal 5, Canal 8 y el periódico Poder Ciudadano.

El cierre de los medios de comunicación se realizó mediante la militarización y decomiso de equipo y materiales.

La misión internacional luego de entrevistar a periodistas, editores y titulares de medios, quedó convencida de

que sobre los hechos ocurridos a partir del día 28 de junio (día del golpe de Estado), todos reconocen no haber sido absolutamente objetivos. En algunos casos la subjetividad es consecuencia automática de su convicción política; en otros la manera en que les afectaron los acontecimientos previos, o las acciones del Gobierno de Manuel Zelaya. Por supuesto que está latente también la idea de que esa subjetividad, para uno u otro lado, está en consonancia con la línea editorial, la preferencia política, o los intereses empresarios de los titulares de cada medio. Lo que queda en evidencia como resultado es la mezcla tóxica entre la autocensura y la inseguridad.

La misión hizo varias recomendaciones al Estado de Honduras así como a los periodistas y propietarios de medios.

En Ecuador el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), mediante Resolución del 17 de diciembre de 2009, clausuró (canceló el contrato de concesión de frecuencia) la emisora «La Voz de Arutam», lo que provocó la reacción de los pueblos indígenas de la región de influencia de la emisora.

La Voz de Arutam, es una emisora de la Federación Shuar que presta servicio comunitario desde la ciudad amazónica de Sucúa a las poblaciones indígenas de la selva ecuatoriana, muchas de las cuales no tienen a su alcance otro medio de comunicación.

Según las autoridades, la emisora fue clausurada porque durante las movilizaciones indígenas de septiembre de 2009 difundió entrevistas a líderes shuar que “convocaron” o “promovieron” la violencia. Por ello aplicó el Art. 58 de la Ley de Radio y Televisión que prohíbe a las radiodifusoras “promover la violencia física o psicológica...”.

El argumento de hecho para el cierre de la emisora es discutible puesto que las declaraciones fueron hechas en “shuar chicham” y la traducción que usa el CONATEL ha sido practicada sin un debido proceso, por personas que no acreditan experticia y experiencia en tan delicada tarea, según los abogados de la emisora. El cierre constituye además una limitación a la libertad de expresión de los comunicadores de La Voz de Arutam, puesto que se trata de la reproducción de una entrevista de interés público y no es legítimo exigir a los comunicadores que controlen o censuren las expresiones de sus entrevistados.

En junio de 2009 el gobierno de Perú, a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones decidió revocar la licencia a Radio La Voz de Bagua, lo que desde el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) se consideró como una clara advertencia a los medios de comunicación que pretendan salirse de la línea y cuestionar al gobierno central.

Según esta organización no gubernamental, el caso expresó la preocupación del Ejecutivo por las radios en las provincias, que tienen buen alcance regional, y además son numerosas.

La Coordinadora Nacional de Radios (CNR) y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias en Perú (AMARC) también repudiaron el cierre de Radio La Voz de Bagua.

Según se informó oficialmente, desde esa emisora se incitaba a la violencia. Y el ministro de comunicaciones, Enrique Cornejo, dijo que el cierre tiene sustento técnico y legal.

En Guatemala también se registraron allanamientos y decomiso de equipos a instancias del sector comercial-privado. La Mesa Nacional de Diálogo sobre Medios de Comunicación Comunitaria realizó el 11 de diciembre una misión de observación y solidaridad nacional e internacional para verificar dos casos de allanamientos realizados por las fuerzas policiales contra las radios San Juan Estéreo, en Comalapa, y San José, en San José Poaquil, ambas en territorio kakchikel.

Ambos operativos represivos se realizaron dos días antes de la celebración del día internacional de los derechos humanos. Estos allanamientos forman parte de la campaña de persecución penal que la Cámara de Radiodifusión de Guatemala y el Ministerio Público vienen realizando contra distintas radios, en total contradicción y desconocimiento del proceso de reforma legislativa que se viene impulsando desde la sociedad civil hace doce años.

## 4.2. Restricciones de acceso, potencia, publicidad e interferencia política

En varios informes nacionales se identificó la existencia de procedimientos excluyentes que devienen de la toma de decisiones gubernamentales interpretativas de la aplicación de la normativa, y no necesariamente de los textos legales.

Es el caso de marcos regulatorios generalistas, poco transparentes y discrecionales, que depositan la decisión en el gobierno y no cuentan con organismos independientes ni pautas ni criterios previos, precisos, transparentes y objetivos, para el otorgamiento o eventual renovación de las frecuencias.

A estas situaciones refiere el completo informe que temporalmente cubre hasta el año 2008 *«Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión»*, publicado por el Programa Legislaciones de AMARC ALC en 2009, cuando indica que en muchos países *“los textos legales no establecen obstáculos directos al acceso de determinados sectores, grupos u opiniones críticas al gobierno, pero sin embargo existen prácticas abusivas que tienen el mismo resultado. Esto es producto de la ausencia de procedimientos claramente reglados en la ley, ausencia que otorga una excesiva discrecionalidad al Estado y no asegura la debida previsibilidad y certeza jurídica para los radiodifusores e interesados en obtener una concesión”*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Asociación Mundial de Radios Comunitarias-América Latina y el Caribe (AMARC-ALC). Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación (2009). “Las mordazas invisibles”

En el mismo sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH afirma en su informe anual 2008 que *«es necesario que los Estados adopten normas que impidan que en un futuro cualquiera de sus agentes pueda usar arbitrariamente el poder de fiscalización o de regulación para silenciar la expresión disidente. Se requiere entonces que existan normas legales claras, preestablecidas y precisas y razonables que establezcan de manera concreta cuáles son las facultades de regulación y fiscalización de las autoridades, facultades que deben perseguir un fin legítimo y ser estrictamente necesarias para el logro del fin perseguido»*.<sup>8</sup>

Veamos los casos más relevantes de este apartado. En Bolivia subsisten problemas de vulnerabilidad jurídica para el movimiento comunitario. Si bien las radios propiamente comunitarias tienen reconocimiento legal a través de un decreto del Poder Ejecutivo, se mantienen restricciones que limitan su campo de acción al ámbito rural, lo que constituye una limitación innecesaria al ejercicio de la libertad de expresión a través del sector comunitario.

En la legislación actual de Nicaragua no existe una delimitación de los distintos sectores de la radiodifusión; todas las emisoras son vistas de manera general, sean estas de carácter comercial, religioso, comunitario, pública estatal y a todas se les aplican los mismos requisitos y marcos regulatorios.

---

<sup>8</sup> CIDH, Informe Anual 2008. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV.

En la actualidad a la mayoría de las radios se les ha vencido su licencia de operación y no ha sido renovada por la instancia correspondiente, ante esta situación la Asamblea Nacional aprobó una ley en el 2008 que prorroga todas las licencias de operación de todos los usuarios. Aún no se ha enviado a la Asamblea General un proyecto de ley que establezca un marco regulatorio claro y objetivo, que fomente la diversidad. No obstante, AMARC ha alertado que una eventual reforma de la Ley de Telecomunicaciones no debe incluir mecanismos como la subasta económica como única forma de acceder al espectro.

Las radios que integran AMARC son reconocidas por Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, TELCOR, que las mantiene en un listado y les reconoce los beneficios al igual que el resto de radios con potencias menores o igual a mil vatios en el transmisor. La limitación de potencia le otorga algunos beneficios como un pago anual diferencial por el uso del espectro radial según la potencia; y un costo menor por kilovatio/hora por el consumo de la energía eléctrica.

La situación económica que afecta el funcionamiento de las radios comunitarias se ve agravado por el poco o nulo acceso a la publicidad oficial y de las grandes empresas comerciales.

En El Salvador el principal obstáculo de acceso a las frecuencias es el económico. La Ley de Telecomunicaciones indica que la subasta es el único mecanismo para acceder

a una frecuencia del espectro radioeléctrico, lo que plantea una competencia inequitativa entre el sector comunitario y el sector comercial. En efecto, la citada ley permite la concentración de frecuencias en aquellas pocas manos que poseen los medios económicos suficientes para copar el espectro radioeléctrico.

La administración del espectro radioeléctrico es regida por una visión estrictamente empresarial y lucrativa, que esta lejos de responder a las exigencias de un Estado Social de Derecho.

El mecanismo de la subasta no garantiza la existencia de radiodifusoras de interés social, sin fines de lucro e impide el acceso igualitario al espectro.

### **94.3. Interferencia gubernamental en los medios comunitarios**

Otro campo de preocupación para el sector comunitario lo constituye la utilización, de presuntos medios comunitarios

---

<sup>9</sup> A la llegada del gobierno constitucional actual en 2006 el presidente Evo Morales, señaló que con apoyo del gobierno venezolano establecería su propia red de medios de comunicación alternativos a las grandes cadenas radiales y de televisión. Según el despacho de prensa, "el Gobierno informó que la administración del Presidente venezolano Hugo Chávez financia el Programa de Medios de Comunicación Comunitarios con dos millones de dólares (...). La Dirección Nacional de Comunicación reveló que se otorgará un bono de 500 bolivianos para "periodistas" relacionados con el proyecto.

rios para crear redes que difundan el pensamiento oficial, lo que atenta contra la pluralidad en la radiodifusión, favorece el monopolio estatal de la comunicación y afecta la independencia del movimiento comunitario genuino.

En Bolivia, el presidente Evo Morales instruyó el 27 de marzo de 2006 la instalación de 30 radioemisoras que el gobierno denomina como “radios comunitarias”, pero que se desarrollan a partir del apoyo económico del Gobierno de Venezuela. Se trata de una red de radios de carácter oficial, que responden a una conducción directa desde la Dirección Nacional de Comunicación (DINACOM), una dependencia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Presidencia de la República.

Este conjunto de emisoras en agosto de 2008 había alcanzado la cifra de 31 estaciones (17 en FM y 14 en AM). A mediados de 2009 el gobierno anunció que en los próximos años ampliará esta red hasta alcanzar por lo menos un centenar de medios en el área rural.

El Sistema o Red Nacional de Radios de los Pueblos Indígenas y Originarios, como el gobierno denomina a esta red, guarda diferencias con las emisoras comunitarias surgidas desde fines de los años 80, que habían conseguido su reconocimiento legal por esfuerzo propio antes de la llegada del actual gobierno. Esta red oficial, con presencia en distintos puntos del territorio, no cuenta con un proyecto comunitario específico, y un plan de participación

de las audiencias de las respectivas zonas en la gestión de las emisoras. En resumen, adolecen de una inserción real, de legitimidad y de sustentabilidad local.

Los organismos reguladores del Estado indican que el espectro se encuentra saturado para promover la ampliación del sector comunitario genuino, pero estos mismos organismos otorgan frecuencias para esta red para gubernamental.

En Venezuela, en materia de medios comunitarios el gobierno ha optado por ofrecer subvenciones económicas, hay voces que afirman que estos apoyos van encaminados a consolidar una red de emisoras para que multipliquen la difusión del pensamiento oficial. Para la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) las radios y televisoras comunitarias deben ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo y deben tener independencia y autonomía respecto de intereses gubernamentales, partidistas y religiosos.

A fin de evitar que los apoyos gubernamentales se conviertan en una forma de censura indirecta deben existir criterios claros y transparentes que garanticen el legítimo acceso a recursos del Estado sin poner en riesgo las líneas editoriales e informativas de estos medios.

Ya en el informe “Mordazas Invisibles” de AMARC del 2008, se documentó que para el otorgamiento de estos

recursos el gobierno exige entre uno de los requisitos el comprobar la "ideoneidad", concepto que no se refleja en ningún instrumento legal y tampoco quedan claros los criterios bajo los cuales se determina esta idoneidad.

## 5. Concentración

*“Las mordazas invisibles” incluye un capítulo que aborda los problemas que genera la concentración y los escenarios en América Latina. El capítulo redactado por Guillermo Mastriani y Martín Becerra aborda esta cuestión en los siguientes términos: “Cuando se habla de concentración de medios de comunicación en realidad se suele aludir a un proceso que incluye, pero supera, los contornos de la actividad de los medios. Incluye también las telecomunicaciones, al conjunto de las industrias culturales como la cinematografía, las ediciones de libros o la fonografía, y a las redes digitales como Internet”.*

*Y añaden: “La concentración no conoce frontera de actividad entre las que se dedican a la producción, tratamiento, almacenamiento y circulación –comercial- de contenidos, y en los últimos años, además, tiende a superar las fronteras geográficas. Grandes grupos de comunicación y de industrias convergentes operan en simultáneo en diferentes países latinoamericanos”<sup>10</sup>*

En grandes mercados de la región como Brasil, México, Chile y Argentina persisten altos índices de concentración en la radio y la televisión, aunque en algunos de estos países se comienzan a discutir y aprobar normas emanadas de los Con-

---

<sup>10</sup> Asociación Mundial de Radios Comunitarias-América Latina y el Caribe (AMARC-ALC). Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación (2009). “Las mordazas invisibles”, págs. 317 y siguientes.

gresos destinadas a limitar el avance de los grandes medios de comunicación.

El sistema instaurado en México permitió históricamente la formación de alianzas entre el partido en el poder y los empresarios de la radio y la televisión que, a cambio de mantener sus concesiones, establecían por regla no escrita un apoyo incondicional al gobierno y al presidente de la República.

El dominio de poderes fácticos (televisión y radio) y la connivencia silenciosa de empresarios y políticos llevó a que México muestre hoy uno de los modelos con mayor grado de concentración de medios de comunicación del mundo.

Los sucesivos gobiernos –renovados en las urnas pero con la misma tendencia política- apostaron a acordar con los grandes conglomerados de comunicación y, de ese modo, obtener una posición dominante en el sistema de medios.

En la práctica cada vez que la estatal Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) hace conocer una opinión favorable a nuevos medios que solicitan permiso de transmisión, el gobierno federal pone trabas, lo que le permiten seguir controlando los contenidos de los medios de comunicación que son amigos políticos.

Cofetel, que en los últimos dos años acumula 140 peticiones de frecuencias sin una resolución; impone además exi-

gencias altas y procesos engorrosos para otorgar una licencia de transmisión, consecuencia de la amplia capacidad discrecional que le otorga la ley, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2007 determinó que el procedimiento para otorgar licencia a medios sin fines de lucro es inconstitucional, pues no existe certeza jurídica ante las autoridades por dicha discrecionalidad.

Aunque hay voces en contra que comienzan a solicitar cambios y licitaciones para democratizar el espectro radioeléctrico, aún no está claro cuál será el mecanismo para desarticular ese complejo mediático tan concentrado... que tiene una estrecha relación con el poder político y que ocupa espacios vitales del Estado como el Congreso, donde se desempeña la llamada “telebancada” ya que los diputados provienen directamente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y que junto con el partido mayoritario (Partido Revolucionario Institucional, PRI) hacen mayoría absoluta en el Congreso.

La conocida popularmente como ley Televisa –que en 2006 reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Radio y Televisión- fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de México en sus principales artículos.

Para los detractores, la ley Televisa consagró beneficios al “duopolio mediático” (Televisa y TV Azteca), inhibe la competencia y fomenta la concentración de los medios.

Con el tiempo la Suprema Corte de Justicia de México, tras la acción de inconstitucionalidad presentada por 47 senadores, invalidó algunos artículos que eran el corazón de la Ley Televisa. De los 16 artículos impugnados, 8 resultaron afectados total o parcialmente, pero eso bastó para golpear la norma.

Entre los más importantes, se dejó sin efecto el referido a las concesiones que eran por 20 años y con renovación automática así como el poder de expandirse en telecomunicaciones sin pagar una partida al Estado.

Actualmente Televisa y TV Azteca tienen concesiones hasta el año 2021 y dominan el 95% del espectro y el 75% del mercado de la facturación publicitaria, en un país con más de 100 millones de habitantes.

Pero además, Televisa no se detiene y avanza en la convergencia de los mercados de televisión y telecomunicaciones. La televisora Chapultepec negoció durante el 2009 la adquisición de un porcentaje accionario de Nextel –un operador de telefonía celular-, como parte de su estrategia para aumentar su cuota de mercado en los servicios de “triple” y “cuádruple play”. Esa compra se concretó durante la edición de este informe a comienzos de 2010. Televisa gana terreno en el sector de las telecomunicaciones en un periodo relativamente corto, bajo la idea de que sólo un operador fuerte puede hacer competencia al gigante de las telecomunicaciones, Telmex, que encabeza Carlos Slim.

De ese modo, Televisa conserva su liderazgo en otros medios y negocios de la información y el entretenimiento, sino que su presencia se extiende en un sector estratégico en el presente y futuro de las tecnologías móviles y convergentes.

En Brasil –el otro gigante latinoamericano- los grandes grupos dominantes no le van en saga a los mexicanos. A pesar de las limitaciones impuestas por la Constitución Federal, no hay mecanismos que impidan la formación de *monopolios* u *oligopolios* en la radiodifusión. En la práctica cinco redes privadas controlan (mediante una centena de grupos afiliados) 599 emisoras de radio y televisión en todo el territorio brasileño (además de diarios, proveedores de Internet, revistas, etc).

La concentración medida por audiencia y facturación es aún mayor: una única red (TV Globo) tiene casi el 50% de la audiencia y el 75% de la facturación publicitaria de la televisión brasileña.

Aunque la normativa prevé limitaciones a las personas físicas o jurídicas para ser titulares de más de dos frecuencias en cada sector, en la práctica se utilizan testaferros para que un mismo grupo económico pueda controlar varias frecuencias. La ausencia de fiscalización y la no aplicación de las sanciones correspondientes, facilitan estas prácticas.

Un ejemplo de la inobservancia de las normas anticoncentración lo constituye la explotación por parte de los grupos Bandeirante y CBS de seis y cinco emisoras de ra-

dio FM en la ciudad de San Pablo, respectivamente, y por el grupo Globo, que mantienen emisoras AM en un mismo municipio. En la televisión, también en la capital del Estado de San Pablo, Bandeirantes y Record mantienen dos emisoras bajo su control.

Las estrategias para burlar la legislación son varias: i) todas las emisoras operan en la práctica en San Pablo, pero la mayoría fue otorgada para municipios diferentes; ii) tanto en la televisión como en radio se designan familiares como directores o socios de las emisoras; iii) se utiliza una amplia escala de contratos que terminan otorgando el control de la emisora para otros grupos empresariales, sin la necesaria autorización de los órganos competentes.

En Argentina, una nueva ley aprobada en octubre (ver capítulo Diversidad y pluralismo) busca avanzar en transparentar al sistema de medios y limitar los poderes fácticos que conforman dos o tres grandes grupos mediáticos fuertemente concentrados (Telefónica, Clarín y el Grupo Vila-Manzano-De Narváez).

A la aprobación de la ley, la concentración mediática en Argentina alcanzaba niveles muy elevados. Clarín es el grupo más expandido y con mayor incidencia en todas las modalidades de la comunicación. En Televisión abierta ese grupo es titular de Canal 13, con 28% de audiencia; en televisión cable a través de Multicanal y su sociedad con Cablevisión reúne cerca del 50% del mercado, esto se une a su predominio en

la prensa escrita con Clarín (el de mayor tiraje nacional) y su expansión en otros mercados culturales.

Para revertir la concentración, la nueva regulación establece que un solo titular podrá acumular 10 licencias de servicios abiertos cuando antes una solo persona física o jurídica podía ser titular de 24 licencias de radio. Tampoco ninguna persona física o jurídica podrá ser titular de una licencia para operar en televisión abierta y de una red de televisión por cable.

Las licencias pueden ser otorgadas hasta por 10 años y prorrogarse por otros 10. La norma también prevé un plazo de un año para que los grupos que superen los límites máximos de inversión desinviertan.

El Congreso tendrá mecanismos de control y se incluyen mecanismos de participación ciudadana, como las audiencias públicas para determinar las prórrogas de licencias.

En cuanto al sector comunitario “se reservará con carácter inderogable el 33% del espectro para las personas jurídicas sin fines de lucro tales como, asociaciones, fundaciones, mutuales, etc”. Además, las universidades públicas podrán acceder a emisoras sin restricciones de ningún tipo.

En países más chicos, como Guatemala, El Salvador y Uruguay persiste el esquema de permisividad del sector político hacia los grandes conglomerados de medios de comunica-

ción, lo que perpetúa la concentración de las mejores frecuencias y tecnologías en los mismos grupos, pese a que los cambios tecnológicos abrieron la posibilidad de promover una mayor diversidad.

En Uruguay, durante 2009, asistimos a un ejemplo paradigmático sobre como el ingreso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden ser cooptadas por los grupos económicos que predominan en materia comunicacional, a los efectos de perpetuar esa situación y aumentar los grados de concentración.

En el marco de un plan gubernamental denominado Plan Cardales (Plan de Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables), el gobierno otorgó facilidades a las empresas nacionales de televisión para abonados que ofrecieran a un precio accesible Internet, señales de televisión para abonados y teléfono al quintil más pobre de la población. En este contexto, los grupos Romay (canal 4) y Cardoso (canal 12) consiguieron que el gobierno les otorgara las licencias –en forma directa y sin contrapartidas, salvo las del Plan Cardales- para operar el servicio de datos a través de sus redes y así sumarlos a los servicios de televisión abierta y televisión para abonados que ya operan.

En pocas palabras, de este modo los grandes grupos mediáticos sumaron a sus licencias de radio y televisión (abierta y por cable), otras licencias para operar directamente en ma-

teria de datos y telefonía sobre IP. Hay que tener en cuenta que en Uruguay existe una empresa estatal de comunicaciones (Antel) que hasta el presente se había especializado en telefonía (fija y móvil) y datos, con especial cumplimiento de la prestación universal de todos estos servicios. Este programa se encuentra actualmente suspendido, debido a la presión de las organizaciones de la sociedad civil y la oposición al mismo surgida desde el propio partido de gobierno.<sup>11</sup>

El Salvador registró una profundización en el proceso de concentración de los medios de comunicación, con una tendencia al fortalecimiento de monopolios y oligopolios mediáticos escritos, radiales y televisivos, al servicio del poder económico y político.

La mayoría de las frecuencias de radio y televisión son controladas por los oligopolios mediáticos y por iglesias evangélicas que controlan el 60% de las frecuencias de radio en AM, mientras que la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), que agrupa a 21 radios comunitarias sólo cuenta con una frecuencia. En consecuencia, la agenda informativa proviene de estos sectores que conservan importantes cuotas de poder económico y político.

---

<sup>11</sup> En febrero de 2010 el presidente Tabaré Vázquez aprobó un decreto suspendiendo la ejecución del Plan Cardales.



## 6. Barreras a la libertad de expresión

En 2009 las decisiones gubernamentales que afectaron la titularidad de las frecuencias y sacaron del aire en forma definitiva o temporal a medios de comunicación y las agresiones directas a periodistas, comunicadores y medios, siguieron siendo las principales barreras indirectas para la libertad de expresión.

En Venezuela el gobierno suprimió del aire decenas de voces en el marco de un proceso de revisión de frecuencias. El hecho más visible de la relación conflictiva entre el gobierno y los medios fue la decisión de sacar del aire a 34 emisoras y otras, unas 206 que aún no han sido determinadas, están en una lista gubernamental y pueden correr la misma suerte. También penden de un hilo los permisos de transmisión de estaciones de televisión privada.

El Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue, consideró que la decisión de Venezuela “constituye un hecho grave y masivo de violación a la libertad de expresión sin precedentes recientes en el Continente”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> **Frank La Rue**, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección de la Libertad de Expresión. Comunicado emitido el 3 de agosto de 2009 en Naciones Unidas. Comunicado completo en: [www.legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1046](http://www.legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1046)

Esa acción –dijo– le hace recordar a períodos de dictadura que atravesó la región.

El Poder Ejecutivo venezolano explicó que las emisoras cerradas no cumplieron en tiempo y forma con los trámites exigidos por el sistema legal del país. Sin embargo desde la oposición se remarca que se trata de callar a voces disidentes para fortalecer el mensaje oficial.

El Ministro de Obras Públicas y Vivienda, Diosdado Cabello, señaló entonces que algunas de las emisoras cuyo permiso o concesión estaba siendo revisado “juegan a la desestabilización en Venezuela”, en referencia a los episodios del año 2002, cuando el presidente Hugo Chávez fue quitado del poder tras un golpe de Estado de pocas horas que dejó en las calles enfrentamientos y varios muertos. En esas horas varias cadenas de televisión emitían telenovelas y los venezolanos se enteraron del golpe de Estado a través de la cadena estadounidense CNN y por algunas emisoras comunitarias.

En Ecuador, el Poder Ejecutivo suspendió en diciembre las emisiones de la cadena de televisión Teleamazonas durante tres días

El presidente Rafael Correa atribuyó la apertura de un cuarto proceso contra Teleamazonas, por la difusión de un audio presentado por Fernando Balda, del Partido Sociedad Patriótica (PSP), sobre un supuesto cambio del texto constitucional

aprobado en Montecristi, lo que ocasionaría el cierre definitivo de ese medio televisivo.

El Jefe de Estado acusó a miembros de PSP, de 'espíar y colocar micrófonos' en el despacho presidencial, para obtener esas grabaciones. «Eso es un atentado a la seguridad nacional», manifestó.

Además, el primer mandatario explicó que Teleamazonas violó el reglamento y la Ley de Radiodifusión, que en uno de sus artículos, prohíbe la difusión de grabaciones magnetofónicas clandestinas.

Teleamazonas, un medio crítico del gobierno, fue juzgado por violar una norma que prohíbe transmitir información basada en supuestos. En mayo, el canal había sido acusado por el gobierno de incitar a la protesta al divulgar información falsa según la cual trabajos de exploración de gas natural en la Isla Puná (suroeste) terminarían con la pesca, luego de lo cual pobladores de la zona tomaron un taladro petrolero de Venezuela.

Paradójicamente, ante hechos más graves constatados en la asignación de decenas de frecuencias de radio por una comisión independiente, designada por el propio Ejecutivo, el gobierno ecuatoriano no ha tomado ninguna medida seis meses después de conocerse un informe terminante. Una auditoría independiente a los efectos de revisar el proceso de adjudicación de centenares de frecuencias de radio y televi-

sión en la última década. No obstante la comisión que trabajó en el proceso de revisión dictaminó que la mayor parte de esas adjudicaciones se hicieron de modo ilegal, a partir de que varios dirigentes políticos que formaban parte del organismo regulador de las telecomunicaciones se adjudicaran las radios a ellos mismos o a familiares directos, el gobierno de Rafael Correa hasta la fecha no ha tomado decisiones revocatorias.

El informe de 500 folios de la auditoria resaltó que entre agosto de 1998 y julio de 1999 se aprobaron 195 frecuencias de radio AM, FM y onda corta, 10 canales de televisión y uno permiso para TV cable, a pesar de estar prohibido por la Constitución.

Para los auditores ese hecho configura “corrupción”

Se comprobó también que hubo otros ilícitos como el establecimiento de prórrogas para pagar obligaciones económicas y el cumplimiento de exigencias. Hubo renovaciones ilegales de permisos que se hicieron sin el aval de informes técnicos o con informes negativos de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Entre las recomendaciones, la Auditoria señaló que todas las concesiones otorgadas ilegal e inconstitucionalmente deben revertirse al Estado.

Gustavo Gómez, de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y miembro del equipo que trabajó en la elabo-

ración de la Auditoría cuestionó que entre los miembros de CONARTEL figuren los propios concesionarios de permisos.

“No he visto en toda la región un reparto tan brutal y vergonzoso como el que se ha dado en Ecuador” escribió Gómez que estuvo meses analizando el proceso de adjudicaciones a medios de ese país.

El autor reconoce que la regulación de las concesiones de radio y TV “son una potestad legítima” de los Estados pero opinó que para evitar abusos que beneficie a quienes puedan ser cercanos al pensamiento político del gobierno, debe haber “reglas de juego previas, claras y justas”.



## 7. Conclusiones

1. La criminalización de la instalación de emisoras sin autorización sigue afectando a cientos de radios comunitarias en países como Brasil, México, Guatemala y Chile. De tal modo que en esos lugares las emisoras no autorizadas son clausuradas, sus equipos confiscados y los comunicadores llevados ante los tribunales con riesgos de recibir penas de prisión.

Esta política destinada a perseguir y denunciar penalmente a las radios no autorizadas, es incentivada en la mayoría de estos países por una estrategia deliberada de las gremiales de radiodifusores comerciales, que realizan una campaña sistemática de denuncias ante la Justicia y los organismos reguladores, con el objetivo de criminalizar la expresión a través de emisoras no autorizadas, lo que es incompatible con los principios del sistema interamericano de derechos humanos

2. Como se sostiene en *Los Principios* de AMARC, en un sistema democrático no debería ser admisible las sanciones privativas de libertad por la instalación de emisoras sin autorización. Los organismos internacionales de derechos humanos con competencia en esta materia deberían llamar la atención a los Estados que aún persiguen y criminalizan este tipo de expresión.

3. El golpe de Estado perpetrado en Honduras el 28 de junio del 2009 contra el presidente constitucional Manuel Zelaya Rosales, agravó la situación de periodistas y comunicadores y del sector comunitario en general. Los comunicadores independientes y el sector comunitario vio limitado el derecho a la libertad de expresión en medio de la toma de posición de buena parte de los medios de comunicación, el aumento de las presiones, la persecución y la precariedad laboral. En ese marco se verificaron varias clausuras de emisoras, incluyendo a la comerciales opositoras al golpe de Estado, sin ningún tipo de garantías ni debido proceso.
4. El uso de emisoras que se autodefinen como comunitarias, financiadas desde los gobiernos (caso Bolivia) para crear una red de radios que disemine la voz oficial, constituye un nuevo campo de preocupación para la pluralidad y la independencia del movimiento comunitario. En Venezuela, en cambio, el gobierno otorga recursos a las emisoras comunitarias sin una normativa clara que deja un margen de discrecionalidad que puede ser utilizado para incidir en la línea editorial poniendo en riesgo su independencia. Las radios y televisoras comunitarias son actores privados independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso, ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales.
5. También se registraron clausuras de emisoras sin un debido proceso, pues se basaron en los criterios discrecionales de las autoridades, como lo fueron los casos de las radios

indígenas en Ecuador y Perú. Estas cumplían un papel clave para la comunicación y la libertad de expresión de esos pueblos. Esta práctica es violatoria de los estándares internacionales de libertad de expresión y derecho a la información, y resulta particularmente grave por la afectación a comunidades indígenas que tienen mayores condiciones de vulnerabilidad que el resto de la población.

6. En 2009 hubo avances en el reconocimiento del sector comunitario a través de nuevos marcos regulatorios. Ejemplo de ello es la recientemente aprobada ley de Servicios Audiovisuales de Argentina que reserva un tercio del espectro para el sector comunitario, lo que se suma a la aprobada a la Ley del Servicio de Radiodifusión Comunitario en Uruguay en diciembre de 2007. Ambos ejemplos conforman una nueva generación de marcos regulatorios dirigidos a reconocer los medios audiovisuales comunitarios como un tercer sector, en línea con los estándares internacionales.

En Chile, tras varios años de idas y venidas, el Congreso aprobó la Ley de Radios Comunitarias y Ciudadanas, que constituye un avance en el sentido de garantizar las condiciones de desarrollo para este sector pero mantiene inequidades respecto al sector comercial.

En Guatemala la sociedad civil logró que el proyecto de Ley de Medios de Comunicación Comunitarios ingrese al Parlamento. La iniciativa es avalada por diputados del Foro

Indígena Parlamentario, la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso y otros.

7. También constituye un avance sustancial la discusión y aprobación de nuevos marcos regulatorios para los servicios audiovisuales en la región, que entre otros objetivos buscan limitar la concentración y generar condiciones para una mayor diversidad y pluralismo.

La principal novedad en el concierto regional fue la aprobación de una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el Congreso argentino. En otros países, como Ecuador, también se discuten en el Congreso normas para regular los servicios audiovisuales que, siempre que respeten los estándares de libertad de expresión, marcan un camino a seguir en materia de administración del espectro, reconocimiento de la diversidad de sectores y contenidos, y limitación a la concentración de frecuencias y audiencias.

8. La concentración de frecuencias y mercados en manos de pocos grupos económicos sigue siendo una realidad negativa en buena parte de los países de la región, incluyendo los mercados más grandes como Argentina, Brasil y México. El grado de concentración existente en los principales mercados de la región, dominados por dos o tres operadores, que avanzan cada vez más en la propiedad cruzada por los servicios adicionales producto de la convergencia tecnológica, constituyen monopolios y oligopolios que afectan la libertad de expresión y la pluralidad.

9. Los Estados deberán poner en práctica políticas públicas en materia de telecomunicaciones y diversidad cultural, a partir de los cambios tecnológicos que se avecinan en materia de digitalización y convergencia, que apunten a equilibrar las actuales asimetrías. Es prioritario que las posibilidades de democratización que permiten los cambios tecnológicos no vuelvan a ser utilizadas por los grandes grupos económicos para perpetuar el sistema de preeminencia altamente concentrada en los sistemas comunicacionales de la región.
  
10. De acuerdo a *Los Principios* de AMARC, los Estados deben fijar normas contra la concentración basadas tanto en la cantidad de servicios de comunicación audiovisual que puede acumularse por titularidad directa, control u otro modo de injerencia en la voluntad social, como por incidencia en los mercados en los que actuara o influyera.



## 8. Autores y reconocimientos

El presente informe fue coordinado y redactado por Edison Lanza y Leonardo Luzzi, en base a los informes nacionales realizados por los autores que se detallan a continuación. El documentado trabajo de cada uno de ellos fue cardinal para lograr la rigurosidad y alcance de este informe.

La idea original y los lineamientos de edición corresponden al Programa Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC-ALC. La dirección de dicho programa y del presente informe correspondió a Gustavo Gómez hasta enero de 2010 y, desde entonces hasta la fecha de su publicación a Aleida Calleja, nueva Directora del Programa.

La coordinación de un trabajo regional con el alcance

del presente, no hubiese sido posible sin la constante colaboración de Walter Sena desde la secretaría del Programa Legislaciones de AMARC-ALC.

### **Informes nacionales:**

Argentina: Santiago Marino  
Bolivia: José Luis Aguirre  
Brasil: Diogo Moises  
Chile: Perla Wilson  
Colombia: Mauricio Beltran  
Ecuador: Gissela Dávila  
El Salvador: Oscar A. Pérez  
Guatemala: Amalia Juárez Galán  
Honduras: Suayapa Banegas y Sue Helen Ocampo  
México: Gabriel Sosa Plata  
Nicaragua: Roger Solís  
Perú: Carlos Rivadeneyra  
Uruguay: Leonardo Luzzi  
Venezuela: Jesús Urbina



Vicepresidenta de AMARC ALC, María Pía Matta

[mattacerna@gmail.com](mailto:mattacerna@gmail.com)

Coordinador Regional, Ernesto Lamas

[elamas@rcc.com.ar](mailto:elamas@rcc.com.ar)

Directora del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación, Aleida Calleja

[aleidda@prodigy.net.mx](mailto:aleidda@prodigy.net.mx)

### **Consejo Regional de AMARC ALC**

Representantes subregionales:

Carlos Aparicio de México,

[aparicio@radiobemba.org](mailto:aparicio@radiobemba.org)

Guillermo Ramos de Centroamericana,

[guillermoantonioramos@gmail.com](mailto:guillermoantonioramos@gmail.com)

Carlos Rivadeneyra de países andinos;

[Crivaden@correo.ulima.edu.pe](mailto:Crivaden@correo.ulima.edu.pe)

Joao Maleaba de Brasil,

[joao@criarbrasil.org.br](mailto:joao@criarbrasil.org.br)

Sony Esteus del Caribe

[amarc.haiti@yahoo.fr](mailto:amarc.haiti@yahoo.fr)

Liliana Belforte de Cono sur,

[lilianabelforte@yahoo.com.ar](mailto:lilianabelforte@yahoo.com.ar)

**MISEREOR**  
IHR HILFSWERK



## Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación

América Latina y el Caribe