

El derecho a la comunicación: una mirada desde Centroamérica

José Luis Benítez *

Resumen:

Este artículo propone una mirada a los fundamentos jurídicos y elementos clave del debate actual sobre el derecho a la comunicación en los países de Centroamérica. Resalta las similitudes y diferencias en la región Centroamericana sobre los marcos regulatorios del acceso a la información y las telecomunicaciones, y las posibilidades de futuro para la formulación e implementación de políticas públicas de comunicación.

Palabras Claves: Derecho a la comunicación; Centroamérica; Regulación de medios de comunicación; Políticas de comunicación.

Abstract:

This article examines the legal framework and other key aspects in relation to freedom of speech and communication rights in Central America. It highlights the similarities and differences regarding the information and telecommunication regulatory framework in the region, while analyzing what this means in terms of design and implementation of public policy.

Keywords: Communication rights; freedom of speech; Central America; media regulation; communication policy.

Résumé:

Cet article propose une révision des fondements juridiques et des éléments clé du débat actuel sur le droit à la communication dans les pays d'Amérique centrale. Il souligne les ressemblances et les différences existantes sur les régulations concernant l'accès à l'information et les télécommunications, et les possibilités d'avenir pour la formulation et la mise en place de politiques publiques en matière de communication.

Mots clé: Médias; Élections; Campagnes politiques.

Recibido: 01/12/2014

Aprobado: 19/12/2014

1. Introducción

Este artículo busca proveer una mirada regional de los fundamentos jurídicos del derecho a la comunicación en Centroamérica; no obstante que en casi todos los países de la región las normativas se definen en términos de libertad de expresión, radiodifusión y sector de telecomunicaciones. Además, los países centroamericanos tienen en común que la mayoría de los marcos normativos en esta área se encuentran desactualizados frente a las nuevas tendencias de convergencia multimedia y de espaldas a los estándares internacionales sobre políticas incluyentes de radiodifusión y comunicación propuestos por la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010) y de los Indicadores del Desarrollo Mediático sugeridos por la UNESCO (2008).

Antes de hacer una evaluación de cada uno de los países considerados en este trabajo: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, se desarrolla un marco de referencia sobre las implicaciones del derecho a la comunicación y su relación con los procesos de fortalecimiento y profundización de la democracia. También se destacan algunas características de la región sobre la situación de la propiedad y concentración de los medios de comunicación, y el rol de los Estados en la promoción de políticas públicas de información y comunicación.

En las conclusiones se destacan algunas valoraciones sobre las particularidades del fundamento jurídico del derecho a la comunicación en los países de la región, las influencias y tendencias comunes, las posibilidades de incidencia sobre políticas de comunicación desde una perspectiva de integración centroamericana, y los principales desafíos en Centroamérica para avanzar en la consolidación de la democracia desde la promoción y defensa del derecho a la comunicación.

2. El derecho a la comunicación y democracia: tendencias en Centroamérica

El análisis de la relación entre el derecho a la comunicación y la democracia en Centroamérica supone entender la relación histórica entre medios de comunicación y la política, o más precisamente como proponen Becerra y Mastrini (2009) la “estrecha relación entre el poder mediático y el poder político” (p. 242). El ejercicio del poder del Estado-nación y las formas de hegemonía de determinadas ideologías políticas ha caminado de la mano con las estrategias de comunicación y de control de los medios de comunicación. Incluso en algunos países de la región, como por ejemplo en El Salvador, el expresidente Antonio Saca ha sido y es actualmente titular de concesiones de varias frecuencias de radiodifusión. Solo hasta hace unos meses la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ha resuelto que una persona que sea titular de concesiones del Estado no puede ser candidato presidencial.

El número de medios de comunicación que existe en Centroamérica en general y en cada uno de los países en particular no significa que la sola presencia de varios medios supone calidad en su desarrollo cualitativo. Algunos confunden pluralidad y diversidad de medios de comunicación con la cantidad de medios en funcionamiento. El problema en la mayoría de países de la región tiene que ver con la concentración de las concesiones de radio y televisión en un número pequeño de grupos empresariales privados. Por ello Becerra y Mastrini (2009) sostienen en su estudio sobre Centroamérica y República Dominicana que “el sector de los medios de comunicación presenta un déficit importante tanto en su calidad como en su aporte a la construcción de la democracia en la región” (p. 24).

Ante el fenómeno de la concentración de los medios de comunicación en la región resulta imprescindible la participación de una sociedad civil activa que promueva un enfoque de diversidad en el acceso al espectro radioeléctrico y que fomente un sistema pluralista de comunicación. Así, “en la medida en que la sociedad civil se involucre activamente en las políticas de comunicación, estas no quedarán reducidas a una disputa entre los grandes propietarios de medios de ca-

da país y las multinacionales telefónicas que aspiran a entrar en su mercado” (Becerra y Mastrini, 2009, p. 243).

El reconocimiento de los medios comunitarios en el marco de las legislaciones que regulan el área de las telecomunicaciones es otro desafío en la región. Como sostiene Solano (2005) en una valoración de la situación en Centroamérica “hasta el momento ninguna ley ha reconocido el valor y la importancia de la pluralidad en la asignación de frecuencias radioeléctricas, ni la consideración de criterios democráticos que no se limiten, exclusivamente, a una subasta” (p. 173). A pesar de que los estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH (2010) y los indicadores propuestos por la UNESCO (2008) plantean que la subasta de las frecuencias de radio y televisión con base únicamente en criterios económicos representa una limitación a la libertad de expresión, la mayoría de los países de la región se resiste a reconocer que el acceso al espectro radioeléctrico tiene implicaciones decisivas para el ejercicio del derecho a la comunicación y la profundización de la democracia.

Sin duda, como señala Rifkin (2001) la propiedad más valiosa en la era de la información son las frecuencias del espectro radioeléctrico, no solo por sus posibilidades de inversión económica y generación de utilidades sino además porque el acceso a este bien determina las posibilidades de acceso a la información y comunicación de las personas en la vida cotidiana a través del acceso a Internet y otras formas de comunicación inalámbrica. No obstante, los gobiernos de los países centroamericanos parecen enfocarse únicamente en una lógica comercial para la gestión del espectro radioeléctrico con leyes que fueron aprobadas en el apogeo de una ola neoliberal que pregonaba la privatización total de las telecomunicaciones como la mejor opción posible.

En este sentido, Sorj (2012) subraya que en todos los países democráticos hay formas específicas de regulación pública de los medios de comunicación, precisamente porque el espectro radioeléctrico es limitado y porque “dado el número limitado de canales, se hace necesaria una regulación que limite la concentración y asegure la mayor diversidad de voces y opiniones” (p. 9). Sorj (2012) identifica además, tres desafíos para promover un sistema plural de medios

de comunicación: una agencia reguladora con transparencia y abierta al escrutinio público; rendición de cuentas sobre el uso y distribución de la publicidad oficial; y reglas de gestión y financiamiento que aseguren la independencia de los medios de comunicación frente al sistema político.

Por lo tanto, el derecho a la comunicación implica un reconocimiento explícito a la Convención Americana en la cual se establece que en su dimensión social la libertad de expresión es “un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias”. De ahí que, el derecho a la comunicación se pueda explicar desde la metáfora de tener una función de “sombrija” respecto al ejercicio de otros derechos (Loreti, 2005, p. 35). El acceso a la información pública y el derecho a la comunicación nos posibilitan la exigencia y ejercicio de otros derechos sociales, económicos, políticos y culturales fundamentales en la construcción de ciudadanías democráticas.

En el escenario inmediato de los países de Centroamérica hay tres desafíos centrales. En primer lugar, en la mayoría de países hay movimientos de organizaciones de la sociedad civil y académicas que comienzan a demandar el derecho a la comunicación al Estado y la necesidad de actualizar los marcos regulatorios sobre todo en materia de radiodifusión. En segundo lugar, la realidad de los medios de comunicación en Centroamérica pone de relieve las tendencias a la concentración del sector infocomunicacional (Becerra y Mastrini, 2009), y esta concentración en monopolios u oligopolios, como apunta Osorio (1997), “atentan contra el pluralismo de opinión, necesario al interior de una sana democracia” (p. 184). El tercer desafío es el proceso de digitalización de la televisión abierta de señal terrestre que requiere políticas públicas de los Estados porque quizás pueda significar como lo sostiene Gómez (2013) “una de las últimas oportunidades, sino la última, de abrirnos a un sistema más diverso y plural de medios de comunicación” (p.178).

3. Fundamentos jurídicos del derecho a la comunicación en cada país

3.1. Guatemala

La Constitución de Guatemala del 31 de mayo de 1985 reconoce en el artículo 35 la libertad de emisión del pensamiento como un derecho constitucional. Este artículo establece además que no puede haber censura previa, que se debe poner en práctica el derecho de respuesta para los funcionarios y empleados públicos, y que la actividad de los medios de comunicación social es de interés público y estos en ningún caso podrán ser expropiados. En cuanto a las regulaciones de derechos y acceso a las frecuencias del espectro radioeléctrico para señales de radio y televisión, Guatemala cuenta con la Ley General de Telecomunicaciones de 1997. Asimismo, existe una Ley general de Radiodifusión que fue aprobada en 1966 y no ha sido reformada hasta ahora (Alianza Regional, Artículo XIII, 2013). Mientras que para garantizar el derecho de acceso a la información pública, el 23 de septiembre de 2008 se aprobó en Guatemala una ley que regula el ejercicio de este derecho.

En cuanto a la diversidad y la pluralidad de medios de comunicación para la emisión del pensamiento Guatemala presenta una situación crítica, pues como señala Ordóñez (2005) “existe una práctica monopólica en lo referente a las frecuencias de televisión abierta de canales VHF, los cuales pertenecen a un solo dueño. Este aspecto es conocido por toda la población guatemalteca, y ha sido denunciado con precaución por diferentes sectores” (pp. 261-262). De tal forma que la concentración de medios se encarna en la figura de Ángel González, que posee las concesiones de 4 canales privados de UHF, 20 estaciones de radio y por lo tanto, “es un interlocutor privilegiado de los gobernantes y de los aspirantes a serlo” (Becerra y Mastrini, 2009, p. 119). Según datos más recientes, el Centro Civitas (2014) sostiene que a pesar de las dificultades para poder acceder a la información pública sobre las concesiones del cuadro de frecuencias del país, se estima que Ángel González y sus socios manejan 8 concesiones de frecuencias de televisión abierta y 83 frecuencias de radio.

Mientras tanto, los medios comunitarios han sido excluidos de poder obtener frecuencias del espectro radioeléctrico. En 2004 se logró avanzar en una propuesta de ley para incluir a este sector de la radiodifusión comunitaria en la Ley General de Telecomunicaciones, pero esta iniciativa no prosperó. De igual manera, los pueblos indígenas de Guatemala tienen limitaciones para tener acceso a medios de comunicación, de ahí que como subraya Jiménez (2014), se “excluye de la participación en el diálogo democrático a los pueblos indígenas, al tercer sector de comunidades, organizaciones y movimientos sociales” (p. 86).

El mecanismo de acceso a las concesiones de frecuencias del espectro radioeléctrico que establece la ley es por medio de la subasta, de tal forma que esto margina en la práctica a los sectores que no cuentan con los suficientes recursos económicos para competir por una concesión. Podrán activarse mecanismos de revocatoria de las concesiones si la banda no se otorgó a quien ofreció la mayor oferta o si hay vicios o errores que propicien la nulidad y que será determinado por la Superintendencia de Telecomunicaciones.

En cuanto a la regulación de los contenidos de los medios de comunicación esta función le corresponde a la Dirección General de Radiodifusión; sin embargo, esta Dirección tiene serias limitaciones incluso legales para hacer valer su autoridad y sancionar a los medios de comunicación por alguna violación a las normativas. De hecho, con la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones en 1997 se ordenó una reforma de esta Dirección; no obstante, esta disposición todavía no ha sido cumplida por parte del Congreso de Guatemala (Alianza Regional, Artículo XIII, 2013).

En noviembre de 2012 el Congreso de Guatemala aprobó un decreto para renovar las concesiones a los medios comerciales, con lo cual se actúa en contra de los estándares internacionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Jiménez, 2014). En resumen, el Estado de Guatemala continúa negando posibilidades de uso y distribución del espectro radioeléctrico que incluya a los medios comunitarios y los medios propios de los pueblos indígenas y sus idiomas reconocidos en la ley del 7 de mayo de 2003.

3.2. El Salvador

En la Constitución de la República de El Salvador promulgada en 1983 se reconoce en el artículo 6 el derecho a la libertad para expresar y difundir libremente sus pensamientos. Este artículo advierte que los límites de esta libertad suponen no subvertir el orden público, ni lesionar la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. Por otro lado, tampoco se acepta la censura ni la estatización o nacionalización de las empresas que se dediquen a la comunicación escrita, radiada y televisada, y demás empresas de publicaciones. Además reconoce el derecho de respuesta como una protección a los derechos y garantías fundamentales de la persona.

La Ley de Telecomunicaciones de 1997 establece los criterios y mecanismos para poder tener acceso a una frecuencia de radio y televisión. Esta ley la aplica y supervisa la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Además del Superintendente que nombra el presidente de la república, la junta de directores de esta institución está integrada por un representante propuesto por el sector privado y un representante propuesto por la Corte Suprema de Justicia. En relación a la regulación de contenidos de los medios de radio y televisión esta función le corresponde a la Dirección de Espectáculos Públicos, Radio y Televisión, una dependencia del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. Pero esta Dirección no cuenta actualmente con una ley para hacer su trabajo de regulación de contenidos. Por otro lado, el 2 de diciembre de 2010 se aprobó en el país la Ley de Acceso a la Información Pública que garantiza el ejercicio de este derecho, y posteriormente se ha creado una institución que dé seguimiento a la aplicación de esta ley, este organismo es el Instituto de Acceso a la Información Pública.

En El Salvador el acceso a las frecuencias radioeléctricas es por medio de la subasta, tal como lo establece la Ley de Telecomunicaciones vigente. Ante esta situación, organizaciones sociales entre ellas la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), la Fundación para la Aplicación y Estudio del Derecho (FESPAD) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas presentaron en agosto de 2012 una demanda de inconstitucionalidad a la

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La sala ha admitido la demanda, además en mayo de 2014 admitió también una medida cautelar de suspender temporalmente cualquier concesión del espectro radioeléctrico para frecuencias de radio o televisión. Si la Sala resuelve que efectivamente la subasta atenta contra el libre acceso a los medios de comunicación y a la libertad de expresión, la asamblea legislativa tendría que reformar la actual Ley de Telecomunicaciones. Por ahora, como admite Urquilla (2005) la legislación existente en esta materia de libertad de expresión y derecho a la comunicación “al considerar las posibilidades de acceso en función de la capacidad de postulación económica de los interesados, produce un efecto de exclusión respecto de grupos de personas o comunidades que carecen de esa capacidad de postulación” (p. 247).

En la actual legislación de telecomunicaciones tampoco se reconoce la existencia de los medios comunitarios y de los medios públicos. De hecho, en 2013 se han presentado a la Asamblea Legislativa dos anteproyectos de ley para el reconocimiento de estos dos sectores de medios; no obstante, estas propuestas no han sido retomadas hasta ahora para la discusión por parte de los diputados de la Asamblea Legislativa. De igual manera, organizaciones sociales de la Red por el Derecho a la Comunicación (ReDCo) han solicitado a la Asamblea Legislativa, a la Fiscalía General de la República y a la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción un estudio sobre cómo se han otorgado las concesiones de frecuencias de radio y televisión en los últimos años.

En resumen, como plantea Iglesias (2014), la política pública estatal y las leyes en El Salvador “distan 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” (p. 56). Una concentración en donde destaca el grupo de la familia Eserski que tiene control no sólo del sector de la televisión abierta, sino también de agencias de publicidad y relaciones públicas, que indica en la valoración de Becerra y Mastrini (2009) una “particularidad casi única en el mundo” (p. 96).

3.3. Honduras

La Constitución de la República de Honduras de 1982 establece en el artículo 72 la libre emisión del pensamiento y su difusión por cualquier medio. Además, el artículo 73 reconoce que las estaciones radio eléctricas, de televisión y otros medios de difusión no podrán ser decomisados ni confiscados, ni clausuradas sus labores por motivo de delito o emisión del pensamiento. El marco regulatorio específico de las telecomunicaciones lo establece la Ley Marco del sector de Telecomunicaciones aprobada en 1995, y que crea la Comisión Nacional de las Telecomunicaciones (CONATEL) como el organismo rector para la aplicación de esta ley. Por otra parte, el derecho de acceso a la información pública fue reconocido por medio de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información aprobada en 2006. No obstante, en marzo de 2014 se aprobó la Ley de Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, esta ley contiene disposiciones que “impiden a los medios de comunicación difundir información clasificada conforme a esta norma” (Becerra y Becerra, 2014, p. 115).

La Ley marco del sector de las Telecomunicaciones de Honduras distingue cuatro categorías de autorización para el uso de las frecuencias radioeléctricas: concesión, permisos, licencias y registros. El mecanismo de acceso a estas frecuencias se hace por solicitud de parte y por medio de la subasta pública. Sin embargo, el control que tiene la presidencia de CONATEL le permite al ejecutivo hacer en la práctica un reparto de las frecuencias, de tal forma que “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 (Becerra y Becerra, 2014, p. 98). Así, el panorama de los medios de comunicación en Honduras muestra, tal como lo apunta Cuéllar (2005), una “innegable existencia de un monopolio en la propiedad de la mayoría de medios de comunicación, cuando menos de los más importantes, que genera una estrecha vinculación con los poderes políticos y económicos tradicionales” (p. 277). Las pocas familias que controlan estos medios en Honduras, en su mayoría son provenientes de familias árabes con fuerte presencia en el sector comercial del país (Becerra y Mastrini, 2009).

La legislación de telecomunicaciones no reconoce la existencia y desarrollo de los medios comunitarios. Según los registros de CONATEL existen únicamente 7 operadores del servicio de repetidor comunitario, sin embargo hay un aproximado de 23 radios comunitarias de las cuales 16, operan en frecuencia libre, una modalidad no reconocida por CONATEL. De estos medios de comunicación, la mayoría son operados por pueblos indígenas y garífunas. En tal sentido, como apunta Torres (2014), estas radios comunitarias “reivindican la construcción de la ciudadanía y la defensa de lo público. Por lo general poseen un kilo de potencia y su trabajo diario siempre concluye con la incertidumbre del día siguiente. No existe ninguna regulación estatal que les beneficie”.

En el año 2013 el gobierno de Honduras desarrolló una propuesta de 22 reformas a la ley de telecomunicaciones que se debatieron con otra propuesta elaborada por la sociedad civil. Esta última fue elaborada por la organización C-LIBRE con los auspicios de la Cooperación española y PNUD y fue denominada como propuesta de una “nueva ley de comunicaciones”. Este documento base pretendía servir para la discusión sobre la actualización que requiere la Constitución de la República, la jurisprudencia interamericana en materia de libertad de expresión y la legislación sobre el derecho a la comunicación. Algunos puntos principales en la propuesta de ley de C-LIBRE incluía: reconocer la pluralidad, interculturalidad y universalización de la comunicación; reconocer tres tipos de medios: comunitarios, públicos y privados; otorgar derechos a los comunicadores así como responsabilidades ulteriores; democratizar el otorgamiento de frecuencias del espectro radioeléctrico para los medios de comunicación; crear una entidad reguladora que pueda implementar políticas de comunicación; y crear un consejo nacional de regulación de ética en la comunicación. (Alianza Regional, Artículo XIII, 2013).

A pesar que no hubo una aprobación de esta propuesta de ley, el país comenzó un importante debate público sobre el reconocimiento y las implicaciones del derecho a la comunicación, pues “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” (Becerra y Becerra, 2014, p. 121).

3.4. Nicaragua

La Constitución de Nicaragua aprobada en 1986 establece los derechos sobre libertad de pensamiento, expresión e información en los artículos 29, 30, 66 y 67. El artículo 29 reconoce el derecho a la libertad de conciencia, de pensamiento y de profesar o no una religión. Esta formulación pone énfasis en que nadie puede ser obligado a declarar su credo, ideologías y creencias. Mientras que el artículo 30 reconoce el derecho a expresar libremente su pensamiento en público o en privado, individual o colectivamente, por medios escritos o de otro tipo. El artículo 66 plantea el derecho a la información, a recibir, buscar y difundir informaciones. El artículo 67 garantiza que no puede haber censura previa en el ejercicio del derecho a informar sino solamente responsabilidades ulteriores. El artículo 68 de la Constitución indica que el Estado deberá vigilar que los medios de comunicación social no sean sometidos a intereses extranjeros o al monopolio económico de algún grupo; no obstante, “no existe ninguna ley o norma antimonopolio de medios de comunicación” (Bodán, 2005, p. 337).

Nicaragua tuvo una Ley General sobre medios y la comunicación social que fue derogada durante el período de transición hacia el cambio de gobierno en 1990 (Osorio, 1997). Desde entonces, no existe una ley explícita que regule el sector de los medios de comunicación. En 1991 el gobierno de Chamorro aprobó un decreto de uso del espectro radioeléctrico, pero contenía disposiciones que limitaban el derecho a informar e informarse, de tal manera que posteriormente se reformó y derogó dicho decreto. En julio de 1995, la Asamblea Nacional aprobó la Ley general de telecomunicaciones y servicios postales que rige en la actualidad y que creó como organismo rector de esta Ley al Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR). En materia de derecho a la información, Nicaragua aprobó en 2007 la Ley de acceso a la información pública, aunque no se reconocen importantes avances en la aplicación de esa ley.

En 2009 se conoció que existía en la Asamblea Nacional un anteproyecto de reformas a la ley de telecomunicaciones, estas incluían la definición de un mayor número de consideraciones sobre el uso del espectro radioeléctrico, subdividía las estaciones de radio en comerciales, oficiales, culturales, de experi-

mentación, y escuelas radiofónicas. No obstante, esas reformas no han sido hasta ahora aprobados (Alianza Regional, Artículo XIII, 2013). De acuerdo a la ley vigente, TELCOR, que depende directamente del presidente de la república, es la autoridad que tiene a su cargo la asignación de frecuencias radioeléctricas y el otorgamiento de licencias. En tal sentido, en términos formales, “la ciudadanía puede concurrir para acceder a las licencias de operación” (Duarte, Rivera y Quintero, 2014, p. 134). No obstante, TELCOR no solo ha otorgado licencias a empresarios extranjeros como es el caso de Ángel González, sino que además en sus acciones se ha mostrado que es una institución que carece de autonomía e independencia y que ha provocado de acuerdo a la valoración de Castro (2014) “que el mapa televisivo esté monopolizado por el duopolio González-familia presidencial, pues ha facilitado las operaciones para que estos vayan adquiriendo licencias sin control”. Ángel González es propietario de la red latinoamericana de medios, Albavisión, pero que en Nicaragua se ha presentado con la figura jurídica de Ratensa. Desde 1998 González es propietario de canal 10, más 5 canales de frecuencias VHF y otros cinco canales en UHF. Por su parte, la familia del presidente Daniel Ortega son propietarios de al menos 4 canales de televisión y controlan el único medio estatal de televisión, canal 6 (Castro, 2014). Una situación de control de medios que Becerra y Mastrini (2009) consideran como un “alto grado de concentración de la propiedad de los medios de comunicación en Nicaragua” (p.161). De tal manera que también tienen un rol destacado algunas familias con gran poder económico en el país como la familia Chamorro, Sacasa-Pasos, y la familia Pellas.

En resumen, como sostienen Duarte, Rivera y Quintero (2014), Nicaragua necesita actualizar sus normativas para garantizar el derecho de acceso de a otros sectores como los medios comunitarios al espectro radioeléctrico, en definitiva garantizar el derecho a la comunicación pero sin perder de vista que “la consignación de un derecho en la Constitución Política o en leyes de menor jerarquía no es suficiente garantía para su goce pleno, porque se necesita el concurso de buenas voluntades al tenor de reglas claras” (p. 155).

3.5. Costa Rica

La Constitución de la República de Costa Rica de 1949 reconoce los derechos a la libertad de reunión, de petición y expresión en los artículos del 26 al 29. En artículo 29 indica que “todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca”. En tal sentido, “el derecho a la comunicación como tal no está reconocido en la legislación aplicable en el país. Al contrario, el escenario jurídico nacional es bastante laxo en el área” (Araya, Avendaño y Carazo, 2014). En valoración de Chirino (2005), lo que ha sucedido en Costa Rica es que al igual que en otros sistemas jurídicos, la discusión constitucional se ha centrado sobre el concepto de libertad de expresión desde el enfoque específico de garantizar la libertad de información y de prensa. De hecho, estas consideraciones sobre la libertad de expresión, y en particular sobre la colegiación obligatoria de los periodistas motivó al Estado costarricense a hacer una consulta a la Corte Interamericana sobre este tema. La respuesta de la Corte ha sentado un precedente en el sistema interamericano, pues establece que si la colegiación obligatoria de los periodistas impedía el acceso de “cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o transmitir información, constituiría, por ello, una incompatibilidad con lo preceptuado por el artículo 13 de la Convención Americana” (Chirino, 2005, p. 182).

El marco regulatorio de los medios de comunicación en Costa Rica se encuentra en diversas leyes y reglamentos: la ley general de telecomunicaciones de 2008, que fue aprobada en el marco del Tratado de Libre Comercio TLC con Estados Unidos; la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL); ley de radio (1954); reglamento de operación de radiodifusoras de televisión (1958); y reglamento de radiodifusión de Ultra Alta Frecuencia (UHF), entre otros (Alianza Regional, Artículo XIII, 2013). No obstante, la aplicación de este marco regulatorio demuestra que la radiodifusión se entiende exclusivamente como una actividad privada y no de interés y servicio público. Además, “mientras los servicios de radiodifusión sigan rigiéndose por la antigua y débil Ley de Radio, que como se ha visto facilita concesiones casi vitalicias, las redes y el espectro ra-

dioeléctrico que permiten la existencia de dichos servicios pasan a regularse en el marco de la Ley General de Telecomunicaciones” (Araya, Avendaño y Carazo, 2014).

Esta debilidad en el marco regulatorio ha permitido dinámicas de concentración de medios de comunicación en Costa Rica, en este escenario aparece el empresario Ángel González quien por medio de su grupo Repretel es dueño de al menos 3 canales de televisión y en radio del Grupo de Comunicación Monumental. Otro actor importante en televisión es la familia Picado Cozza que controlan 2 canales de televisión abierta y son dueñas de las empresas de televisión por cable: Cable Tica y Cable Color (Araya, Avendaño y Carazo, 2014). Según el análisis del mercado infocomunicacional de Costa Rica realizado por Becerra y Mastrini (2009) consideran que el grupo mediático más importante de Costa Rica es el grupo Nación, “que basa su poderío en el amplio dominio del mercado publicitario tanto en prensa escrita como en el mercado de las revistas” (p. 75).

Por lo tanto, el acceso a las frecuencias radioeléctricas en Costa Rica está también concentrado en el sector privado, el Estado mantiene únicamente el 11% de las licencias de radio, y los procesos de concursos públicos para acceder a una frecuencia son sometidas a trámites legales que, tal como apunta Chirinos (2005), “suelen dejar sin el derecho de acceso a un medio de expresión a muchos ciudadanos que no cuenten ni con los recursos ni la asesorías que requieren para seguir los complicados procedimientos” (p. 195). Por otra parte, los medios comunitarios no están reconocidos legalmente en Costa Rica. Lo único que se incluye es un reconocimiento de interés público de toda la radiodifusión y el convenio de creación y apoyo gubernamental a las radioemisoras educativas del Instituto Costarricense de Escuelas Radiofónicas (ICER). En definitiva, Costa Rica tiene un panorama mediático en el que prevalecen los intereses económicos y políticos, se fortalecen procesos de concentración de medios de comunicación, y se excluye la voz de sectores sociales que deberían ser considerados en política públicas que regulen el acceso y el uso de los medios de comunicación y las tecnologías que permiten el ejercicio del derecho a la comunicación (Araya, Avendaño y Carazo, 2014).

3.6. Panamá

La Constitución de Panamá aprobada en 1972 reconoce en el artículo 37 el derecho de toda persona a emitir su pensamiento de palabra, por escrito o cualquier otro medio sin sujeción a censura previa. Mientras tanto, el artículo 89 de la Constitución define que los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica. De igual manera el mismo artículo 89 advierte que los medios no deben promover publicidad o propaganda contrarias a la salud, la moral, la educación, la formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional. Por otra parte, en el artículo 41 se reconoce el derecho de acceso a la información pública en términos de derecho de petición de los ciudadanos a los servidores públicos. Este derecho se legisla desde 2002 por medio de la Ley 6 de derecho a la libertad de información pública.

La regulación de los servicios de radio y televisión en Panamá se establece en la Ley No. 24 del 20 de junio de 1999, la cual incluye disposiciones como “la nacionalidad de los propietarios de los medios de comunicación, así como las disposiciones en contra de la concentración de medios” (Sánchez, 2005, p. 379). El acceso a las frecuencias de radio y televisión se otorga por medio de licitaciones públicas, no obstante, sostiene Sánchez (2005) “este mecanismo tiene un impacto en el acceso a las frecuencias por personas o grupos que no cuentan con los recursos para vencer en un proceso de licitación pública” (p. 380). En Panamá, los servicios de comunicación de televisión y radio, al igual que telecomunicaciones, electricidad, agua y alcantarillado la rige la Autoridad Nacional de Servicios Públicos.

En general, el panorama de los medios de comunicación en Panamá es altamente concentrado en prensa escrita y televisión, y más diverso en lo que respecta al área de la radio (Luna, 2012). De acuerdo al análisis de Becerra y Mastrini (2009), Panamá presenta una situación similar a la mayoría de países latinoamericanos pues la telefonía está en manos de capital extranjero y un par de grupos locales controlan los otros sectores de la comunicación. En este sentido, en este país destaca el grupo MEDCOM, que tiene participación en radio, televisión abierta y paga e Internet. Adicionalmente, apuntan Becerra y Mastrini, al

poder económico de este grupo se suma “su gran capacidad para impactar en la agenda periodística panameña” (p. 185).

Por los indicadores de facturación del diario *La Prensa* este se pudiera incluir entre los grandes grupos de comunicación de Panamá; no obstante, el marco regulatorio actual del país impide que los medios impresos puedan tener acciones en el mercado de los medios electrónicos (Becerra y Mastrini, 2009). En el análisis de Luna (2012) el sector de la radio en Panamá muestra más diversidad en la participación de sectores privados y 16 frecuencias administradas por el Estado; pero advierte que si se hace un análisis sobre los contenidos de programación radiofónica, probablemente se sostenga la hipótesis de un alto nivel de homogeneidad en la radio de Panamá. Mientras que en el sector de televisión abierta, la concentración de propiedad es alta y donde despunta el grupo MEDCOM administrada por la familia González Revila, junto a otros grupos mediáticos que tiene también participación en el sector de la radio (Luna 2012).

Desde la perspectiva de Luna (2012), la relación estrecha entre los principales grupos económicos que controlan la radio y la televisión ha logrado que el poder político limite las posibilidades de participación del sector de los medios impresos en otros sectores, una acción que fue respaldada por el presidente Pérez Balladares en contra del grupo *La Prensa*, quien tiene un cercano lazo de parentesco con uno de los principales accionistas del grupo MEDCOM. Esto ha tenido también implicaciones en la laxitud con que se han abordado las necesidades de actualización de legislación de la radio y la televisión, y un tema crucial como los mecanismos y la transparencia en la renovación de las actuales concesiones del espectro radioeléctrico. Este modelo de medios deja de lado la presencia y reconocimiento de los medios comunitarios o para los pueblos indígenas reconocidos por el Estado panameño. En definitiva, como subraya Luna (2012) se necesita fortalecer la diversidad y pluralidad de actores sociales que requiere “la intervención pública en la producción y distribución de contenidos pero también el papel regulador del Estado sobre los agentes privados del sistema de comunicación social” (p. 65).

4. Conclusiones: limitaciones y desafíos del derecho a la comunicación en Centroamérica

Con base en la situación de la fundamentación y marcos regulatorios de las telecomunicaciones, de los medios de comunicación y el derecho a la información, planteo cinco consideraciones cruciales en la región. En primer lugar, los países de Centroamérica no reconocen de manera explícita en sus constituciones el derecho a la comunicación. La mayoría de países conceptualizan el derecho a la libertad de pensamiento, de expresión y la prohibición de previa censura para el ejercicio de este derecho. La constitución de Nicaragua hace una distinción importante sobre la dimensión individual y la dimensión colectiva de la libertad de expresión. Mientras que algunos países incluyen en su constitución algunas referencias específicas a los medios de comunicación, en la mayoría de los casos se establece que estos medios no pueden ser expropiados ni nacionalizados por el gobierno, y en el caso de Panamá se reconoce el carácter de servicio público y de implicaciones culturales de estos medios.

En segundo lugar, la mayoría de países de la región con excepción de Panamá cuentan con leyes de telecomunicaciones de la década de los años noventa, y con una tendencia a favorecer la inversión privada en este sector y de igual forma en el sistema de medios de comunicación electrónicos: radio y televisión. Estas leyes de telecomunicaciones se impulsaron en una ola de influencia neoliberal que pregonaba la privatización como la mejor opción para los Estados, y de manera particular la liberalización del sector de las telecomunicaciones. Así se aprobó una ley de telecomunicaciones en Honduras (1995); Nicaragua (1995); El Salvador (1997); Guatemala (1997); Costa Rica (2008) y la creación de Superintendencias de Telecomunicaciones, o Comisiones Nacionales de Telecomunicaciones como se hizo en Honduras. Mientras que en Panamá el sector de radio y televisión se rigen por una ley de servicios públicos de 1999 y está bajo la supervisión de la Autoridad Nacional de Servicios Públicos. Estas leyes no sólo constituyen el marco normativo vigente sino además se convierte en una limitación al cumplimiento de los estándares internacionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y UNESCO para promover una radiodifusión libre, plural e incluyente.

En tercer lugar, las leyes de telecomunicaciones en la mayoría de países de la región Centroamericana mantienen la subasta con criterios fundamentalmente económicos como el mecanismo para conceder licencias de explotación de frecuencias de radio y televisión. Un mecanismo que tanto la UNESCO como la CIDH, entre otros organismos internacionales que promueven la libertad de expresión, consideran que atenta con el libre acceso de los ciudadanos a crear medios de comunicación. Es por ello que la UNESCO plantea a los gobiernos la necesidad de administrar el espectro radioeléctrico con principios de equidad para tres sectores diferentes de la comunicación social: medios comunitarios, medios públicos y medios privados o comerciales. Obviamente, esta perspectiva no es del agrado de los grupos empresariales en la región, y en la mayoría de países no sólo defienden sus posturas desde el poder que les confiere su consolidación histórica de medios sino que además trabajan con el poder político para asegurar la legitimación de sus aspiraciones comerciales antidemocráticas.

En cuarto lugar, otro aspecto que las leyes de telecomunicaciones de la región o leyes específicas para medios de comunicación presentan es poca o nula transparencia sobre las concesiones, rendición de cuentas del cumplimiento de los criterios que establecen las leyes y reglamentos, y sobre todo, las condiciones y mecanismos para la renovación de las frecuencias o licencias de uso del espectro radioeléctrico. En algunas leyes como en El Salvador, se establece que el período de la concesión es para 20 años que serán renovados de manera automática. Otros países tienen criterios y prácticas en las cuales pareciera que esta decisión depende de los organismos de aplicación de la ley, los cuales en la mayoría de los casos carecen de independencia de la presidencia y falta de competencia técnica para comprender las implicaciones técnicas, económicas y socioculturales que está en juego en el sector de los medios de comunicación e Internet. Esta situación provoca que la mayoría de países de la región no cuenten con medios de comunicación de carácter público, ni tampoco se da un reconocimiento legal y real para los medios comunitarios y de las comunidades indígenas existentes en Centroamérica. Por ello, las organizaciones y movimientos sociales por el derecho a la comunicación en la región han planteado la necesidad de eliminar la subasta como único criterio de concesión de las frecuencias, y además incluir otros mecanismos que de manera transparente y con criterios claros posibilite que otros

sectores sociales, económicos y culturales puedan también hacer valer su derecho a comunicarse a través de medios de comunicación propios.

En quinto lugar, la mayoría de las constituciones de Centroamérica reconocen el derecho de acceso a la información como el derecho de petición de parte de los ciudadanos a los servidores públicos. Sin embargo, los impedimentos para el acceso a la información pública y la transparencia en la gestión pública ha hecho que en la mayoría de países, con excepción de Costa Rica, se haya aprobado en los últimos años una ley de acceso a la información pública y en algunos casos también se ha creado un órgano garante de esta ley: Panamá (2002); Honduras (2006); Nicaragua (2007); Guatemala (2008); El Salvador (2010). Estas leyes tienen coincidencias en sus contenidos, pero en la aplicación de éstas, algunos países han avanzado más que otros pues el derecho de acceso a la información pública se articula con las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en cada uno de los contextos nacionales. Sin duda, no es posible afirmar que existe libertad de expresión si no se tiene acceso a la información pública, por lo que la exigencia y cumplimiento de este derecho fortalece la participación ciudadana en la construcción de una cultura política democrática.

En síntesis, Centroamérica muestra limitaciones en los marcos jurídicos sobre las telecomunicaciones, prácticas comerciales de concentración en la propiedad de los medios, y la ausencia del Estado que debe tener un rol protagónico en la implementación de políticas públicas de comunicación e Internet, particularmente en el proceso de digitalización de la televisión terrestre. Pero también hay esperanza en los movimientos y organizaciones sociales que están trabajando en varios países de la región para lograr que el derecho a la comunicación y la construcción de ciudadanía se incluyan como temas pendientes en la agenda de la democracia en Centroamérica.

Referencias bibliográficas

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2013). *Artículo XIII. Informe sobre regulación de medios en Latinoamérica*. Documento digital.

Araya, L., A. Avendaño y E. Carazo (Septiembre 2014). *Concentración de medios en Costa Rica; sería limitación para pensar y ejercer la comunicación como un derecho humano*. Disponible en: <http://observacom.org/concentracion-de-medios-en-costa-rica-seria-limitacion-para-pensar-y-ejercer-la-comunicacion-como-un-derecho-humano/>

Becerra H. y Becerra, R. (2014). El derecho a la comunicación en Honduras, un compromiso inconcluso de la “democracia” (pp. 95-128). En O. Pérez (coord.) *Poder y medios en Centroamérica. Construyendo políticas públicas ciudadanas*. San Salvador; El Salvador; Fundación Comunicándonos.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los monopolios de la verdad: descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana*. Buenos Aires; Prometeo Libros.

Bodán, O. (2005). El estado de la libertad de expresión en Nicaragua. En *El estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana*. San José, Costa Rica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Castro, C. (Septiembre 2014). *De quién son los medios en Nicaragua*. Disponible en: <http://observacom.org/de-quien-son-los-medios-en-nicaragua/>

Centro Civitas. *Panorama de la concentración de medios en Guatemala*. Septiembre de 2014. Disponible en: <http://observacom.org/panorama-de-la-concentracion-de-la-propiedad-de-los-medios-en-guatemala/>

Chirino, A. (2005). El estado de la libertad de expresión en Costa Rica. En *El estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana*. San José, Costa Rica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Cuéllar, R. (2005). El estado de la libertad de expresión en Honduras. En *El estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana*. San José, Costa Rica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Duarte, J.C., G. Rivera y W. Quinteros (2014). Nicaragua ante el desafío del periodismo crítico (pp. 129-166). En O. Pérez (coord.) *Poder y medios en Centroamérica. Construyendo políticas públicas ciudadanas*. San Salvador; El Salvador; Fundación Comunicándonos.

Iglesias, R. (2014). Democracia, comunicación y leyes sobre radiodifusión en El Salvador: de luces y sombras. (pp. 15-62) En O. Pérez (coord.) *Poder y medios en Centroamérica. Construyendo políticas públicas ciudadanas*. San Salvador; El Salvador; Fundación Comunicándonos.

Jiménez, A. (2014). Guatemala, o de qué forma se legaliza la discriminación (pp. 63-94). En O. Pérez (coord.). *Poder y medios en Centroamérica. Constru-*

yendo políticas públicas ciudadanas. San Salvador; El Salvador; Fundación Comunicándonos.

Loreti, D. (2005). *América Latina y la libertad de expresión*. Bogotá, Colombia; Grupo Editorial Norma.

Luna, C.I. (2012). *Sistema de medios de comunicación en Panamá y su relación con el poder económico y político. ¿Qué contribuciones para la consolidación de la democracia? Revista Panameña de Política No. 13*. Enero-Junio 2012. pp. 37-68.

Ordóñez, A. (2005) El estado de la libertad de expresión en Guatemala. En *El estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana*. San José, Costa Rica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Osorio, A. (1997). *Políticas de información y derecho. Estudio comparativo. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua, Perú*. Santiago de Chile; Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y Konrad Adenauer Stiftung.

Rifkin, J. (2001). *La venta del siglo*. En El País. Disponible en: http://elpais.com/diario/2001/05/05/opinion/989013610_850215.html

Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de El Salvador (2013). *Medios públicos. Institucionalidad y Democracia*. San Salvador, El Salvador.

Sánchez, S. (2005). El estado de la libertad de expresión en Panamá. En *El estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana*. San José, Costa Rica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Solano, M. (2005). Una agenda para la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana. En *El estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana*. San José, Costa Rica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Sorj, B. (2012). *Democracia y medios de comunicación. Más allá del estado y el mercado*. Buenos Aires; Catálogos.

Torres, M. (Septiembre 2014). *Concentración y dispersión mediática en Honduras*. Disponible en: <http://observacom.org/concentracion-y-dispersion-mediatica-en-honduras/>

Urquilla, C.R. (2005). El estado de la libertad de expresión en El Salvador. En *El estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana*. San José, Costa Rica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.