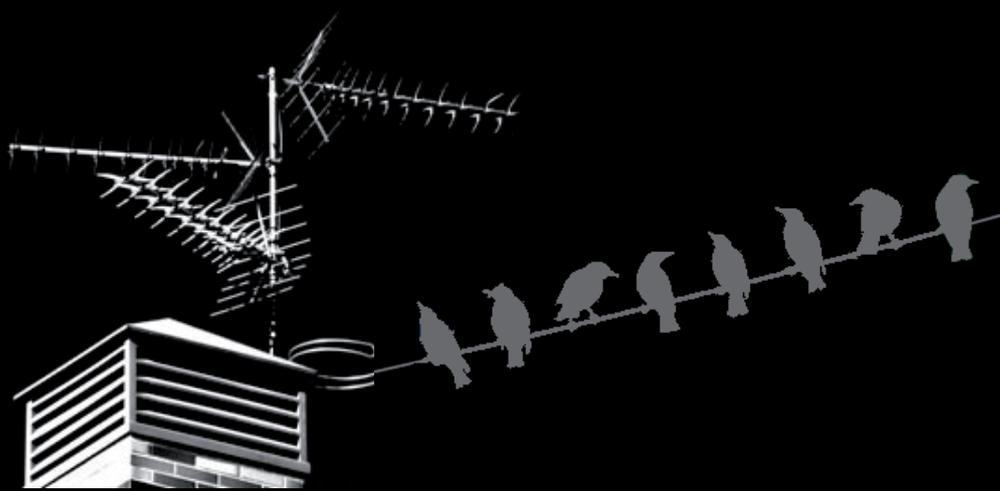


# Informe Anual

Diversidad y Pluralismo en la Radiodifusión

# 2010



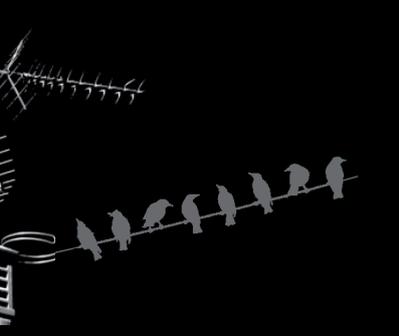
# 2010

---

Informe Anual

## Diversidad y Pluralismo en la Radiodifusión





# ÍNDICE

Introducción .....	4
<b>01</b> Resumen ejecutivo .....	6
<b>02</b> Marco regulatorio en materia de radiodifusión y servicios de comunicación audiovisual .....	10
2.1 Argentina .....	12
2.2 Ecuador .....	16
2.3 Venezuela .....	19
2.4 Brasil .....	22
2.5 Uruguay .....	24
2.6 Bolivia .....	25
2.7 El Salvador .....	26
2.8 México, Guatemala y Paraguay .....	26
<b>03</b> Concentración .....	27
3.1 Concentración y transición digital .....	37
<b>04</b> Situación del sector comunitario .....	42
4.1 Reconocimiento legal y políticas públicas .....	43
4.2 Criminalización de la expresión por medios no autorizados .....	51
4.3 Agresiones a medios comunitarios .....	58
<b>05</b> Barreras en el acceso y uso de las frecuencias .....	65
5.1. Obstáculos económicos e interferencia política .....	66
5.2. Arbitrariedad, discriminación y limitaciones en el acceso a las frecuencias .....	71
5.3. Clausuras injustificadas y falta de garantías .....	77
<b>06</b> Renovación y revocación de las concesiones .....	79
<b>07</b> Órgano regulador .....	84
<b>08</b> Barreras a la libertad de expresión .....	89
8.1 Interferencia gubernamental .....	90
<b>09</b> Conclusiones .....	94

# Introducción

El ejercicio de la libertad de expresión y derecho a la información, como derechos humanos fundamentales, son esenciales para el debate democrático; es imperante contar con los medios necesarios a fin de garantizarlos plenamente. En la actualidad, tanto la radiodifusión como los servicios de comunicación audiovisual son plataformas tecnológicas y espacios privilegiados para tal efecto.

Sin embargo, en América Latina el acceso a los medios y servicios de comunicación audiovisual se encuentra sumamente limitado para la mayor parte de los grupos de la sociedad; con ello se reduce de manera significativa la posibilidad de contar con información plural y diversa. Esto pone en grave riesgo el debate democrático y, por lo tanto, la calidad de la democracia misma.

La Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y el Caribe (en adelante "AMARC ALC") ha sostenido, a lo largo de estos años, que las regulaciones y prácticas existentes en materia de concesiones para el uso de las frecuencias radioeléctricas son indicadores sustanciales para analizar y valorar la situación de la libertad de expresión en la región. Garantizar la *pluralidad y diversidad* en la radiodifusión es un tema por el cual AMARC ha luchado desde hace años, que ha sido retomado ya por organismos internacionales en materia de derechos humanos.

El Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC ALC cada año recopila información sobre la situación en los países de la región, a fin de contar con la documentación necesaria que permita aportar elementos de análisis para medir el grado de cumplimiento de los Estados y los gobiernos con los estándares de libertad de expresión, y su ineludible vinculación con la pluralidad y la diversidad.

Cada vez más, crece la relevancia del tema en la agenda hemisférica sobre libertad de expresión. La Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH") incluye, en su informe de 2009,<sup>1</sup> un capítulo específico sobre radiodifusión y libertad de expresión. Asimismo, publicó en 2010 los *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*.<sup>2</sup> Para el ámbito mundial la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la Organización de Naciones Unidas (en adelante "Relatoría de la ONU") incluyó el tema en su *II Informe* presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.<sup>3</sup>

En este informe confirmamos que si bien existen avances en algunos países, la mayor parte de ellos mantiene un sistema regulatorio y políticas públicas de radio y televisión que violan la libertad de expresión; que se traducen en prácticas discrecionales y discriminatorias en la adjudicación de frecuencias; que no establecen límites reales a la concentración de medios; que imponen barreras a las comunidades indígenas, las organizaciones sociales y otros medios no comerciales al acceso equitativo, y que, además, disponen limitaciones técnicas y económicas que impiden su desarrollo, lo que deriva en el silenciamiento de voces disidentes y diversas e impacta gravemente a la democracia, situación que se ha venido agudizando con los procesos de convergencia y transición tecnológica.

Estos procesos, que avanzan rápidamente, podrían –y deberían– ser una gran oportunidad para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión en condiciones de pluralidad y diversidad.

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 2009. (Diciembre de 2009)

Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>

2 En: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Estandares%20para%20radiodifusion%20incluyente.pdf>

3 En: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.23.pdf>

Sin embargo, existe una preocupante tendencia hacia una mayor concentración de medios de comunicación por efecto de la expansión de servicios de quienes ya cuentan con frecuencias del espectro radioeléctrico, por lo que consideramos conveniente que la CIDH determine estándares específicos que permitan interpretar tanto el artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH),<sup>4</sup> como la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, de 2000,<sup>5</sup> en materia de regulación de servicios de comunicación audiovisual y radiodifusión, tanto en lo que toca a los entornos existentes como a la transición a los soportes digitales, previa a la adopción de normas nacionales para garantizar una distribución y asignación de espectro compatibles con el Estado de Derecho y el pluralismo.

En tal sentido AMARC ALC aportó insumos y bases a la CIDH, en el 2010, con la redacción de los 40 **Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual** (en adelante "*Principios...*")<sup>6</sup> en la consideración de que las libertades de expresión, información y comunicación son derechos humanos fundamentales reconocidos por tratados internacionales, pilares del Estado de Derecho, y razón de ser de las regulaciones destinadas a la defensa y promoción del pluralismo y la diversidad –incluido el acceso justo y equitativo a los medios de comunicación–, y que deben protegerse y extenderse en el contexto de los rápidos cambios de las tecnologías de la información y de la comunicación.

Esperamos que este informe sea de utilidad para avanzar en el estudio y situación de la libertad de expresión en América Latina.

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

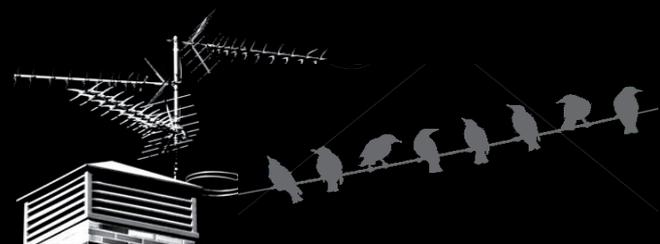
---

4 En: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

5 En: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2>

6 En: [http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40\\_Principios\\_diversidad\\_pluralismo.pdf](http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40_Principios_diversidad_pluralismo.pdf)

01



# Resumen Ejecutivo

El 2010 se caracterizó por intensos debates, hasta los últimos días del año, en torno a proyectos de ley o leyes aprobadas por los Congresos sobre la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual. Pues en la actualidad la disputa por el poder político pasa necesariamente por la repartición del espectro radioeléctrico utilizado para el manejo de las agendas informativas y por lo tanto políticas.

El proyecto de *Ley Orgánica de Comunicación*, en Ecuador, sufrió múltiples cambios y recibió observaciones por parte de organismos internacionales de derechos humanos, en particular a sus artículos centrales y, aunque quedó pendiente su aprobación, en lo general representa un buen avance.

En Brasil, en los últimos días del gobierno de Inácio Lula da Silva, se impulsó una propuesta de ley de radiodifusión que se presentaría a la nueva presidenta electa, Dilma Rousseff, a principios de 2011. Las grandes corporaciones de medios la rechazaron, sin antes conocerla, aduciendo "control de contenidos y amenaza a la libertad de expresión". La propuesta no fue formalmente presentada, pero la nueva presidenta anunció públicamente que retomaría la discusión en los primeros días de su mandato.

En Chile se publicó la *Ley de Radiodifusión Comunitaria y Ciudadana*, cuyo reglamento incrementa las desigualdades y la discriminación hacia el sector comunitario. Hasta ahora, el reglamento respectivo no se ha publicado, por lo que la nueva ley no puede aplicarse hasta que no tenga dicho reglamento.

En Paraguay, el Congreso reformó artículos de la *Ley General de Telecomunicaciones* que afectan de manera injustificada al sector comunitario, razón por la que el Presidente, Fernando Lugo, vetó las modificaciones. Hasta el cierre de este informe, el Congreso rechazó el veto, por lo que entró en vigencia los primeros días del 2011.

En Venezuela, de última hora, se aprobaron cambios a las leyes de telecomunicaciones y de responsabilidad de los medios que causaron álgidas polémicas, por que se considera que atentan contra la libertad de expresión de acuerdo a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante "SIDH").

El caso de Argentina es especialmente relevante para el contexto regional; después de la suspensión general de la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (en adelante "LSCA"), la Corte de Justicia determinó que dicha suspensión era indebida y carecía de sustento legal en un Estado de Derecho. No obstante, mediante presiones y acciones judiciales, los grandes conglomerados de medios iniciaron acciones legales que mantienen en litigio algunos de los principales artículos de la ley que revertirían de manera importante la concentración de medios. Los organismos internacionales de derechos humanos, como la CIDH y la ONU, han declarado que este fenómeno, la concentración es, en la región, una de las principales barreras a la pluralidad y la diversidad y, por ende, a la libertad de expresión.

A pesar de las múltiples recomendaciones que se han emitido con el propósito de que los Estados corrijan prácticas que atentan contra los procesos democráticos, tales como el fortalecimiento de oligopolios y monopolios, hemos constatado que, en la mayoría de los países se afianzan, cada vez más, estos modelos de concentración, tanto en la radiodifusión analógica, como en los procesos de transición digital.

En algunos países, como México y Chile, los gobiernos se congracian con las grandes corporaciones mediáticas mediante acciones de facto que les otorgan el nuevo dividendo digital, y dan como explicación pública que se trata de asuntos “técnicos y de desarrollo para una industria moderna”, pasando por alto los estándares mínimos para garantizar el derecho a la información, la libertad de expresión y el desarrollo, especialmente para los sectores más excluidos del proceso de la comunicación.

En Bolivia, se aprobó la *Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación*, que no está directamente relacionada con la radiodifusión, pero incide en los medios y el ejercicio de la libertad de expresión. Aunque es verdad que a la ley le falta mayor claridad y precisión, la oposición de los gremios comerciales fue desmesurada, si se toma en consideración que se busca erradicar el grave problema histórico del racismo en dicho país.

En el ámbito regional subsisten problemas medulares que limitan de manera sustancial la libertad de expresión, la pluralidad y la diversidad, tales como la criminalización de la radiodifusión no autorizada, en países como Brasil, Guatemala, Chile y México. En este último incluso se dictó sentencia condenatoria contra un emisor comunitario, lo que representa un duro golpe a la radiodifusión comunitaria en ese país.

Entre las principales trabas para que el sector comunitario –en especial, el público y, en algunos casos, el comercial pequeño– ejerza plenamente sus derechos informativos están: clausuras por falta de garantías, restricciones en el acceso a frecuencias, limitaciones en las potencias, y obstáculos para la obtención de recursos económicos. Discrecionalidad, impedimentos técnicos, económicos y burocráticos, y normativas discriminatorias establecidas por los Estados –quienes abusan de su potestad para administrar el espectro radioeléctrico–, así como la presión indebida que ejercen cámaras y gremiales de los medios privados comerciales, siguen siendo poderosas barreras para una radiodifusión democrática e inclusiva en la mayor parte de América Latina, como se puede constatar en Perú, Chile, México, Paraguay, Brasil, Guatemala, Honduras y El Salvador. En estos tres últimos países todavía es vigente la antidemocrática medida de otorgar el acceso a las frecuencias a través de la subasta económica ascendente.

Ante la obviedad de todas estas limitaciones violatorias de la igualdad en el ejercicio de la libertad de expresión, resultan incongruentes las afirmaciones de algunos sectores que ponen en el mismo tenor, de supuesta violación a este derecho, a países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, cuando tienen problemáticas, contextos históricos y condiciones sumamente distintas. Medir a todos estos países con un mismo rasero resta seriedad al debate riguroso en la materia.

2010 también fue, desde su inicio, un año convulso para las radios comunitarias, pues en Haití el terremoto destruyó una buena parte de ellas, al igual que el de Chile, que dejó seriamente afectadas a las estaciones más cercanas al epicentro. Igualmente, desde los primeros meses del año, continuaron las agresiones y los ataques en contra de medios, entre ellos los comunitarios, y periodistas especialmente en Honduras y México, en una espiral de violencia que sigue arrojando números fatales, el primero a consecuencia del golpe de Estado en 2009 y el segundo como secuela de una violencia disparada desde el 2006.

En este contexto, un hecho que conmovió a la región fue el secuestro y posible asesinato del Presidente de Ecuador, Rafael Correa; el papel que jugaron los medios de comunicación sigue estando en el debate sobre los límites y alcances de la libertad de expresión.

A pesar de todo, podemos considerar que han habido avances significativos, como la recomendación de la Relatoría de la ONU que en su II Informe ante el seno del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, Suiza,<sup>7</sup> establece que los Estados deben reconocer al sector comunitario en sus leyes, incluyendo, además, los *14 Principios para una Legislación Democrática en Radio y Televisión Comunitaria*, desarrollados por AMARC ALC en el 2008.

De igual manera, hay que destacar que la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH, en abril de 2010, incluyó en su informe hemisférico de 2009 un capítulo especial sobre radiodifusión y libertad de expresión, en el que emite recomendaciones fundamentales que deben ser retomadas por los Estados para garantizar la pluralidad y la diversidad.<sup>8</sup>

Como AMARC saludamos y celebramos ambas iniciativas, ya que profundizan la interpretación del derecho a la libertad de expresión dirigida a garantizar la pluralidad y la diversidad en la radiodifusión en el continente.

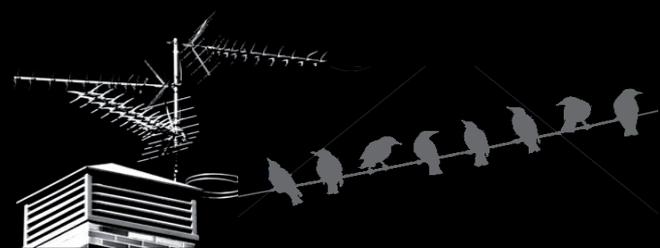
Resaltamos, también, la presentación ante la CIDH, en 2010, de los *Principios...* elaborados por AMARC ALC, por que pueden servir de base para nuevos marcos normativos en el actual contexto de transición tecnológica. AMARC ALC considera que dichos principios son un aporte sustancial a la identificación de las fuentes de doctrina y jurisprudencia comparada, cuyo objeto es establecer pautas para la radiodifusión pública, comercial y comunitaria, con el fin sentar de bases para la definición e implementación de políticas tendientes a la promoción de la pluralidad y la diversidad.<sup>9</sup>

---

7 Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión, Informe al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010, párrafo 122. En: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.23.pdf>

8 Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, CIDH, 2009, Capítulo VI: "Libertad de Expresión y Radiodifusión". En: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>

9 Los Principios... pretenden servir como guía para las prácticas, reglamentaciones y normas compatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), en materia de regulación de concesiones. Son propuestas para asegurar la posibilidad de expresión de diversos sectores basadas en fuentes de doctrina y jurisprudencia comparada. En: <http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40principios.htm>



# Marco regulatorio en materia de radiodifusión y servicios de comunicación audiovisual

Como lo mencionamos en el resumen ejecutivo de este informe, en el 2010 se realizaron importantes avances en los estándares regionales y universales de derechos humanos que amplían el alcance del derecho a la libertad de expresión; por ejemplo, a través de la publicación de los informes de las Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión de la CIDH y de la ONU, respectivamente.

En el terreno del marco regulatorio, ambos informes señalan puntos relevantes que en muchos aspectos coinciden con los siguientes *Principios...* desarrollados por AMARC ALC:

- La radiodifusión y los demás servicios de comunicación audiovisual deben ser entendidos como una de las formas o vías de ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
- La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión y demás servicios de comunicación audiovisual, sin que se adopten restricciones directas o indirectas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
- Los marcos regulatorios deben explicitar el reconocimiento de tres diferentes sectores o modalidades de radiodifusión y servicios de comunicación audiovisual: público, comercial y social/sin fines de lucro, el cual incluye los medios propiamente comunitarios. Todos ellos deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a, todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir reservas adecuadas de frecuencias para diferentes tipos de medios, contar con must carry rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables.
- Los planes de gestión del espectro deben incluir una reserva equitativa en todas las bandas de radiodifusión, respecto a los otros sectores o modalidades de radiodifusión, para el acceso de medios comunitarios y otros no comerciales como forma para garantizar su existencia.

Para resumir, podemos decir que, durante el 2010, en diversos países de la región, tuvieron lugar intensos movimientos y debates entorno a legislaciones y marcos normativos para la radiodifusión. Algunas normativas, las menos, se acercaron al cumplimiento de estándares internacionales en materia de diversidad y pluralidad, pero otras retrocedieron.



## 2.1 Argentina

Argentina marcó un importante precedente en la región, gracias a su *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (en adelante “LSCA”), aprobada a finales del 2009, ya que incorpora muchos estándares interamericanos en materia de libertad de expresión y radiodifusión. Es importante que el análisis de esta ley se realice de la forma más rigurosa posible, con base en el análisis jurídico a la luz de dichos estándares, y no sobre las valoraciones provenientes de las confrontaciones políticas entre el gobierno y los grandes conglomerados de medios.<sup>10</sup>

La nueva LSCA (N° 26.522/09) reemplazó al decreto-ley 22.285, sancionado en 1980 por la última dictadura militar,<sup>11</sup> y constituye un avance central y un paso decisivo para cumplir el objetivo de democratizar la comunicación y la cultura en Argentina. La propia CIDH estableció en su *Informe Anual sobre Libertad de Expresión 2009*, que “esta reforma legislativa representa un importante avance respecto de la situación preexistente en Argentina.”<sup>12</sup>

Antes de llegar al Congreso de la Nación, el proyecto recibió 512 modificaciones, incorporadas a partir de las instancias de consulta, convocadas por el Poder Ejecutivo, a través de foros en todo el país. AMARC Argentina participó activamente de ese proceso. En medio de rípidos discursos, en los que no quedaba velado ningún interés, la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* fue sancionada por el Senado de la Nación el 10 de octubre de 2009, con 44 votos a favor y 24 en contra.<sup>13</sup> Sin embargo, desde los primeros meses de 2010 su aplicación fue suspendida por dos series de medidas judiciales establecidas con base en presentaciones de particulares y de legalidad y legitimidad discutibles.

Un aspecto relevante de la LSCA, especialmente en estos tiempos de convergencia tecnológica y de servicios, son los principios y bases sobre los cuales se legisló; en lugar de hacerlo sobre el soporte tecnológico, se establecieron normas sobre los servicios. De entrada, esto marca un cambio íntegro del modelo mediático argentino, ya que implica otro criterio de regulación; que va del uso del espectro radioeléctrico hacia el tipo de actividad que se realiza. Dado que la digitalización ha multiplicado los modos de expresión por vías electrónicas, con la LSCA se fomenta un estándar de plataforma jurídica destinado a la promoción de la diversidad y el pluralismo, de manera similar a la experiencia europea.

La LSCA integra en su texto el derecho comparado con estándares de derechos humanos y declaraciones de los relatores de libertad de expresión y de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Su fundamento consiste en regular los principios y el ejercicio de la comunicación social o la libertad de expresión, a través de los distintos medios electrónicos, sin entrar en debates de tipo tecnológico (norma técnica, banda, múltiplex, etc.), en la previsión de que cada vez que cambiara la tecnología se tendría que cambiar la ley.

En ninguna parte de la normativa, como lo afirman algunos de sus detractores, se aborda el tema de la calidad de la información o de los contenidos, salvo en los lugares relativos a grupos de

10 Al respecto es interesante ver dos comunicados de RSF:

<http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1722> y <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1860>

11 La Ley No. 26.522 deroga la Ley No. 22.285 aprobada el 15 de septiembre de 1980. Boletín Oficial de la República Argentina. Año CXVII. Número 31.756. 10 de octubre de 2009.

Disponible en: <http://www.comfer.gov.ar/web/blog/wp-content/uploads/2009/10/1010-ley.pdf>

12 CIDH, Informe Anual 2009, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo II: Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio, parr. 11.

13 Luego de haber obtenido media sanción en la Cámara de Diputados con 127 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención, y de que varios legisladores que se oponían al proyecto se retiraran del recinto antes de la votación.

población específicos, como la infancia. Lo que busca, en realidad, es fomentar la producción nacional independiente y las cuotas de pantalla, como sucede en las normativas de otros países democráticos. El único porcentaje de reserva, un tercio del espectro, es para las entidades sin fines de lucro, incluyendo al sector comunitario, en todas las bandas y frecuencias existentes y venideras, a partir de la Televisión Digital Terrestre, y excluyendo al sector comercial y público. Contiene, además, previsiones para los pueblos originarios, y una parte medular que implica un cambio estructural: limitaciones a la concentración de medios, lo que hoy por hoy es una de los principales obstáculos a la diversidad y la pluralidad en la región.

La LSCA vigente en Argentina tiene los siguientes objetivos: Regular todos los servicios de comunicación audiovisual; garantizar el ejercicio universal para todos los ciudadanos del derecho a recibir, difundir e investigar informaciones y opiniones y que constituya también un verdadero pilar de democracia garantizando la pluralidad, diversidad y una efectiva libertad de expresión; poner los medios al servicio de la profundización de la participación democrática de la ciudadanía; desconcentrar y democratizar la propiedad de los medios, favoreciendo un federalismo real que fortalezca lo local, con protección de nuestros bienes culturales y defendiendo a los trabajadores y creadores, abaratando el acceso del ciudadano a la información y otros contenidos.<sup>14</sup>

Además, establece específicamente que “se impedirá la formación de monopolios y oligopolios” y “se promoverá el pluralismo del espectro y de los servicios de Comunicación Audiovisual”, y asegura canales de comunicación a: “El Estado Nacional, las Provincias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipios tendrán asignadas frecuencias”.

Durante los meses subsecuentes a la aprobación, finalmente sucedió lo que se había previsto como un riesgo latente: la presentación de demandas, en diferentes juzgados, como modo de evitar la aplicación inmediata de la norma. A esta etapa se le denomina la “judicialización de la ley” y aún permanece en proceso. Como plantea el Dr. Gustavo Arballo, es

“un largo y artesanal proceso de implementación nada obvio que deberá convivir con el litigio multi-nivel como dato natural, tal y como pasaría con cualquier Ley que quiera reorganizar y pluralizar una actividad compleja configurada en el molde de una regulación preexistente obsoleta y -a la luz de los hechos- muy complaciente con prácticas concentratorias y predatorias.”<sup>15</sup>

Esta “judicialización de la ley” es llevada a cabo por los propios grupos multimedia privados concentrados, quienes observan, especialmente, la cláusula de desinversión. El Grupo Clarín, en particular, no dudó en utilizar sus múltiples medios para denostar la ley como ataque a la libertad de expresión, pues es el medio que será mayormente afectado por los artículos que limitan la concentración de la propiedad, ya que tendrá que devolver más de un centenar de frecuencias y canales, con lo cual su posición dominante se menoscaba contundentemente.

Dicha “judicialización” también ha sido emprendida por algunos diputados de partidos opositores al oficialismo, quienes consiguieron frenar por un tiempo la aplicación de la norma, mediante medidas cautelares de juzgados provinciales, las cuales luego fueron dejadas sin efecto por una resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante “CSJN”).

Fue el fallo de la jueza de la provincia de Mendoza, Olga Pura de Arrabal –cuya resolución fue ratificada por la Cámara de Apelaciones, en segunda instancia, en la misma provincia– el que de

14 LSCA, disponible en: <http://www.rt-a.com/images/leydemedios.pdf>

15 “Ley de medios, el fin de las cautelares suspensivas erga omnes”, en el blog Saber leyes no es saber derecho, en: <http://www.saberderecho.com/search/label/medios?max-results=100>

terminó la suspensión general de la ley, colocándola en un limbo jurídico durante algunos meses, dado que la hacía inaplicable.

El fallo se convirtió en un elemento clave de este proceso, por sus precariedades en términos legales; por sus efectos institucionales; por la discutible legitimidad de una medida cautelar que suspendió la aplicación de una norma, sólo a partir de elementos del proceso de sanción<sup>16</sup> y sin comentar ni una línea del texto normativo; por las denuncias sobre la actuación de los camaristas; por la apelación del gobierno nacional, y la llegada del caso a la CSJN.

La decisión del máximo tribunal, declaró –en su fallo unánime, del 15 de junio de 2010– la incompetencia de cualquier juez y de cualquier tribunal de suspender la ley en su totalidad mediante una medida cautelar por el sólo hecho de que un legislador adujera que no fue lo suficientemente discutida, con lo cual la ley volvió a estar vigente.<sup>17</sup>

La sentencia se basa en los siguientes argumentos:

I) Que la cuestión sometida a la consideración de la Corte no se relacionaba con la valoración constitucional del contenido de la ley 26.522, sino con la validez de una medida cautelar que suspende la totalidad de dicha ley con fundamento en presuntas irregularidades en el trámite parlamentario.

II) Que para cuestionar una ley invocando la calidad de ciudadano debe demostrarse un perjuicio diferenciado: el diputado invocó su calidad de ciudadano para invalidar la ley, pero un diputado no tiene legitimación para reeditar en el poder judicial un debate que perdió en el parlamento.

III) Una medida cautelar que suspende la vigencia de toda una ley con efectos generales para toda la población es incompatible con el control concreto de constitucionalidad de las leyes, la división de poderes y la razonabilidad.<sup>18</sup>

Este proceso marcó un acentuado y profundo debate en Argentina que fue acompañado de multitudinarias manifestaciones de apoyo por diferentes sectores de la sociedad; AMARC Argentina, junto con la Coalición por una Radiodifusión Democrática, entregó a la CSJN un *amicus curiae* para acercar argumentos de la jurisprudencia internacional en la materia.<sup>19</sup>

Actualmente siguen en trámite procesos judiciales<sup>20</sup> que suspenden algunos artículos de la ley respecto de actores individuales mediante medidas cautelares. Es el caso del artículo 161, que

16 El 15 de junio de 2010, la Suprema Corte de Justicia revocó la medida cautelar que había suspendido la aplicación de la nueva Ley de Comunicación Audiovisual en Argentina. Dicha legislación fue suspendida en su totalidad el 25 de marzo de ese año, tras la demanda interpuesta por un diputado, quien se legitimó como representante de los consumidores y argumentó fallas en el proceso parlamentario. Por unanimidad, el Máximo Tribunal declaró admisible el recurso extraordinario y revocó la medida cautelar cuestionada. (Centro de Información Judicial argentina, “Ley de Medios: para la Corte, los jueces no pueden suspender leyes de modo general”, puede consultarse en:

<http://www.cij.gov.ar/nota-4319-Ley-de-Medios--para-la-Corte--los-jueces-no-pueden-suspender-leyes-de-modo-general.html>)

17 En artículo de Stella Calloni en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1697>

18 “Ley de Medios: para la Corte, los jueces no pueden suspender leyes de modo general” en:

<http://www.cij.gov.ar/nota-4319-Ley-de-Medios--para-la-Corte--los-jueces-no-pueden-suspender-leyes-de-modo-general.html>. Ver también la Resolución del Procurador del Tesoro Nacional, en:

[http://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2010/righi/junio/t\\_117\\_l\\_xlvi.pdf](http://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2010/righi/junio/t_117_l_xlvi.pdf)) y el fallo de la CSJN en:

<http://www.cij.gov.ar/nota-4319-Ley-de-Medios--para-la-Corte--los-jueces-no-pueden-suspender-leyes-de-modo-general.html>)

19 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1394> y <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=países/2&page=6>

20 Nueva demanda contra la ley de medios: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1808>

establece un mecanismo de desinversión para limitar la concentración. Esto se analiza más ampliamente en el capítulo sobre “Concentración” del presente informe.

Debido a que las señales de Televisión por Cable han sido incluidas en la LSCA como objeto de regulación, el órgano de aplicación, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante “AFSCA”), estableció mediante la Resolución 296/10 la orden para la grilla (barra de programación) de señales, definido por género y en pos de generar condiciones de diversidad. Así, se definió que en los primeros lugares deben incluirse todas las señales nacionales de noticias, seguidas por las señales de aire y las de propiedad de distintos agentes del Estado, incluyendo las señales internacionales de noticias. El 14 de diciembre, la Cámara Federal de Bahía Blanca dictaminó que “un licenciatario no posee un derecho adquirido a un orden de grilla de canales”. Con esta sentencia, la Cámara anuló dos fallos de primera instancia que habían suspendido, mediante sendas medidas cautelares, la ejecución de la resolución 296/10 de la AFSCA, que establece un nuevo orden en la grilla de canales de la TV de paga, con relación a dos cableoperadores, uno de la localidad de Coronel Dorrego y, el otro, de Coronel Pringles.

A pesar de las decisiones de suspensión de las cautelares, el principal prestador de Televisión por Cable (Cablevisión, del Grupo Clarín) continuó sin aplicar la nueva grilla a su sistema, por lo cual debería ser sancionado por la AFSCA. El resto de los prestadores ordenó su oferta, incluyendo señales que no integraban, tales como Telesur, CN23 (señal nacional de noticias con línea editorial cercana al gobierno), Canal Encuentro e INCAA TV.

Según los fallos resueltos por el tribunal, “resulta claro que un licenciatario no posee un derecho adquirido a un orden de grilla de canales de televisión, porque el tema de radiodifusión está hondamente comprometido con el mejor o mayor criterio que la comunidad posee y reserva para sí”.<sup>21</sup>

Superadas algunas partes de esta etapa de judicialización, recién a mediados de 2010, pudo comenzar la reglamentación<sup>22</sup> de la nueva ley, para lo cual se abrió una convocatoria pública para recibir propuestas de los diferentes sectores de la sociedad. Mediante la Resolución 174/10, en el mes de julio, la AFSCA convocó a la sociedad civil a realizar propuestas normativas para el Decreto Reglamentario. Dicho proceso culminó el 31 de julio, y el Decreto Reglamentario 1225/2010 se publicó en el Boletín Oficial el 1º de septiembre.<sup>23</sup>

---

21 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2056>

22 En:

<http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/gobierno-argentino-reglamento-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovi>

23 Disponible en: <http://www.argentina.ar/advf/documentos/4c7ea1229b023.pdf>



## 2.2 Ecuador

En Ecuador, donde el titular del Ejecutivo mantiene una tensa relación con los medios de comunicación comerciales, por mandato constitucional, la Asamblea Nacional debía sancionar una ley que desarrollara los derechos fundamentales de la comunicación, principalmente, en los Artículos 16 al 20 de la nueva *Carta Política*, promulgada en octubre de 2008, referidos a los derechos a la comunicación. Los retos que debía contemplar estale son: contribuir a resolver las graves deficiencias jurídicas, políticas y económicas de la legislación actual –mismas que han permitido una concentración de las frecuencias de radio y televisión–, así como impedir el enriquecimiento indebido de particulares a raíz de la venta, arrendamiento, herencia y transferencia de las concesiones de radio y televisión recibidas.

Como se consignó en el informe de AMARC de 2009, para cumplir tal mandato constitucional, fue creada una Comisión Legislativa Ocasional,<sup>24</sup> por fuera del esquema permanente de comisiones legislativas de la Asamblea Nacional. Dicha Comisión debía examinar las propuestas presentadas sobre la Ley de Comunicación y ofrecerle al Pleno de la Asamblea un texto para su discusión y aprobación.

A finales de noviembre de 2009 fue difundido el contenido del *Informe de Mayoría de la Comisión Ocasional* (oficialista) que sería puesto a consideración del pleno de la asamblea para primer debate. Asimismo, fue difundido el *Informe de Minoría* preparado por los miembros de la Comisión Ocasional que hacen oposición al gobierno.

A pesar de la gran cantidad de insumos recibidos, asesores contratados, actores sociales y políticos consultados, los informes de mayoría y minoría resultaron insatisfactorios para organizaciones sociales, sectores empresariales y académicos que estaban pendientes del debate. En ese sentido, resulta ilustrativo el pronunciamiento que hicieron las organizaciones que conforman el Colectivo Ciudadano por los Derechos de la Comunicación, en el que manifestaban no estar de acuerdo con la propuesta oficialista, aunque denunciaban, también, la campaña mediática de los grandes grupos empresariales de la comunicación que, con el pretexto de defender la libertad de expresión, denostaron el informe anteponiendo sus intereses, proponiendo que no existiera ninguna ley de comunicación, y pidiendo, además, la reversión de frecuencias obtenidas ilegal e ilegítimamente, como quedó documentado, en su momento, en la *Auditoría de Frecuencias*.

En medio de un ambiente de confrontación, en enero de 2010 se realizó el primer debate en el pleno de la Asamblea y se aprobó, sin modificaciones, el texto propuesto por la Comisión Ocasional, quedando como responsabilidad de esta Comisión reelaborar el documento, de modo que sus graves deficiencias técnicas, conceptuales y políticas fueran superadas, y esto se hiciera respetando el marco pactado por todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

La propuesta inicial y otras más con modificaciones, presentadas por la Comisión Ocasional, así como el “Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación” –entregado en julio por los asambleístas de la bancada oficial– tuvieron observaciones por parte de algunos organismos internacionales como la UNESCO, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH y Human Rights Watch, y fueron dirigidas al Presidente de la Asamblea Legislativa, Fernando Cordero.<sup>25</sup>

24 La Comisión Ocasional se conformó con 11 asambleístas, 6 de ellos pertenecientes al partido del gobierno, 3 integrantes de la oposición, 1 del movimiento indígena (que en este y otros temas mantiene serias diferencias con las tesis de los diputados oficialistas) y 1 autodenominado independiente (que terminó sumándose a la oposición).

25 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1578>

El crispado ambiente político y las constantes confrontaciones entre el oficialismo y la oposición no permitieron, durante todo el 2010, definir un momento para que el Presidente de la Asamblea incluyera en la agenda parlamentaria el segundo debate sobre este proyecto de ley.<sup>26</sup> Los hechos del 30 de septiembre en Ecuador aumentaron la tensión.

Las instancias internacionales que hicieron las observaciones consideran que dentro de los avances a destacar, de dicha propuesta de ley, están: el reconocimiento a la comunicación plurinacional e intercultural; a las formas y espacios de expresión e inclusión de personas con discapacidad y demás grupos de atención prioritaria, así como mecanismos de protección a la niñez y adolescencia. Además, quedan explícitos el reconocimiento del derecho a la creación de medios de comunicación social y el derecho de acceso universal a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En materia de medios públicos, se garantiza la participación de representantes de la sociedad civil, realizadores audiovisuales, académicos y estudiantes en sus órganos de gobierno. También, se establece una reserva del 33% del espectro para medios comunitarios, y se garantizan derechos laborales de los trabajadores de la comunicación, mediante la inclusión de medidas de protección –en caso de amenazas derivadas de su ejercicio profesional–, de capacitación técnica y de seguridad social, así como de la *cláusula de conciencia*.

Las principales observaciones que se hicieron a las distintas propuestas estaban centradas en algunos artículos que podrían establecer limitaciones a la libertad de expresión, a la luz del SIDH, especialmente del Artículo 13o. de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y del principio 7º. de la *Declaración de Principios*, tales como los condicionamientos de veracidad, oportunidad o imparcialidad en la difusión de información, la colegiación obligatoria de periodistas, así como la determinación en ley de la función que debieran desempeñar quienes laboran en medios.

Aún en los capítulos donde la iniciativa de ley pudo establecer normativas para fortalecer el ejercicio de libertades el articulado es muy difuso, pues deja un amplio margen a la discrecionalidad en los procedimientos y otorgamiento de frecuencias.<sup>27</sup> A pesar de que nombra claramente el derecho a fundar medios de comunicación con base en criterios democráticos, no hay un proceso diferenciado en el otorgamiento de frecuencias para medios privados y comunitarios, dejando a las frecuencias en las mismas condiciones de competencia de acceso, lo que constituye un trato igual entre desiguales.<sup>28</sup> En el mismo sentido, sorprende que, en la propuesta de ley,

---

26 En el mes de noviembre el Ejecutivo anunció que estaba en proceso el desarrollo de un proyecto para una nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que derogarían a las vigentes leyes de Telecomunicaciones y de Radiodifusión y Televisión. En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1950>

27 En tal sentido, el último informe de la Relatoría de Libertad de Expresión 2009, en su capítulo sobre Libertad de Expresión y Radiodifusión, expresó que: “La regulación sobre radiodifusión, en tanto puede implicar una limitación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, debe estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley, tanto en el sentido formal como material... Es fundamental que el marco legal provea seguridad jurídica a los ciudadanos y ciudadanas y determine, en los términos más claros y precisos posibles, las condiciones de ejercicio del derecho y las limitaciones a que está sometida la actividad de radiodifusión. Así, por ejemplo, al regularse la forma de integración de las autoridades de aplicación de la norma, o los procedimientos de acceso o revocación de licencias, o las facultades de las autoridades públicas, la redacción de la norma debería procurar evitar vaguedades o ambigüedades que favorezcan potenciales actos de arbitrariedad que impliquen la discriminación de una persona, grupo o sector en la radiodifusión. Es necesario entonces que sea la ley la que establezca los aspectos sustantivos de la regulación; es decir, que no delegue la definición de las políticas centrales de la actividad de radiodifusión en la autoridad de aplicación. En todo caso, ésta sólo podría completar o especificar los aspectos sustantivos definidos previa y claramente en la ley.”

28 Al respecto, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH especifica: “la regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una política activa de inclusión social que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación. Esto exige que los Estados, al momento de regular la actividad de radiodifusión, tengan especialmente en consideración a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso. En tal sentido, la regulación debería tener como finalidad contribuir a que todos los sectores puedan competir en igualdad de condiciones, garantizando para ello reglas especiales que permitan el acceso de grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo.”

la reversión de frecuencias esté definida en función de los resultados de la investigación de la Contraloría General del Estado y no de la Comisión Auditora de Frecuencias, instancia que encontró un gran número de anomalías, a partir de las cuales el Estado ecuatoriano tendría la legítima oportunidad de recuperar poco más de un tercio del espectro radioeléctrico con el fin de hacer efectiva la redistribución de frecuencias, equilibrar las asimetrías del sector y aprovechar los servicios derivados de la convergencia y migración digital en las próximas décadas.

Sin frecuencias para distribuir lo establecido en el artículo 22 sobre el derecho a fundar medios de comunicación,<sup>29</sup> así como la reserva del 33% para medios comunitarios (artículo 64) será sólo enunciativo, pues en los lugares donde ya no hay espectro disponible no será posible ejercerlo. Aunque prohíbe los monopolios, oligopolios y la concentración, no establece reglas de competencia, ni de libre concurrencia, así como límites de dominancia y en la propiedad cruzada y horizontal, especialmente ahora, con el advenimiento de los procesos de convergencia tecnológica. Los niveles de concentración marcados son excesivamente bajos y la cantidad de renovaciones de los servicios habilitantes son tan ambiguos que pueden quedar como una renovación a perpetuidad, lo que constituye una barrera de entrada que impide el ingreso de nuevos jugadores, en detrimento de la pluralidad y la diversidad.

Un hecho relevante fue la fijación del plazo final, en octubre, para que los representantes legales, directores y accionistas de las entidades financieras retiraran su capital, inversiones o patrimonio de los medios de comunicación. Esta prohibición está estipulada en el artículo 312 de la Constitución ecuatoriana. Al respecto, Marcel Rivas, presidente de la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador y directivo de Canal Uno, calificó de “saludable” al mandato constitucional porque: “los medios de comunicación que nos dedicamos exclusivamente a esta actividad, al competir con los principales capitales del país podemos caer en una competencia desleal, si esos medios no se manejan correctamente”.<sup>30</sup>



## 2.3 Venezuela

En Venezuela, durante todo el año, el permanente clima de confrontación entre los medios comerciales y el Presidente, Hugo Chávez, culminó –en diciembre– en la aprobación de una serie de reformas a la *Ley de Telecomunicaciones* y el establecimiento de la *Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos* (LRSTME),<sup>31</sup> que sustituyó a la *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*, mejor conocida como la “ley Resorte”, vigente desde 2005. Ambas leyes fueron severamente criticadas por la oposición, a

29 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1950>

30 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1855>

31 En: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2771&Itemid=185&lang=es](http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2771&Itemid=185&lang=es)

pocas semanas de que el nuevo Congreso tomara posesión, el 5 de enero de 2011, donde el partido en el gobierno no tiene mayoría calificada para la aprobación de leyes orgánicas y para decidir otros actos propios de la función parlamentaria.

El objetivo central del instrumento jurídico recién aprobado, LRSTME, es:

“establecer, en la difusión y recepción de mensajes la responsabilidad social de los prestadores de servicios de radio y televisión, proveedores de servicios de internet y medios electrónicos, anunciantes y usuarios (...) para fomentar el equilibrio democrático entre sus deberes, derechos e intereses”.

La LRSTME prohíbe en “todos los horarios” la transmisión de mensajes que contengan elementos de sexo tipo C, D y E (artículo 7), además de “los que puedan incitar y promover al odio y la intolerancia por razones políticas, religiosas, diferencia de género por racismo o xenofobia” (artículo 27). También, prohíbe la transmisión de contenidos que puedan constituir manipulaciones mediáticas, inducir al magnicidio, hacer apología del delito, fomentar zozobra en la ciudadanía o los destinados a desconocer a las autoridades legítimamente constituidas, entre otros; insta a los proveedores de internet a establecer mecanismos que permitan restringir la difusión de los mensajes anteriormente mencionados y, en este sentido, el acceso a los portales que los publiquen, y reconoce y garantiza las libertades de la comunicación (artículos 3 y 12), especialmente los derechos de los usuarios –entre los que destaca su participación en los términos del modelo de heterocontrol o regulación social de la actividad comunicacional. El problema central de esta legislación es la censura administrativa. En cuanto a los contenidos hay algunos tipos de infracción que no cumplen con los requisitos del sistema interamericano tales como la “zozobra”, otros como la prohibición de “la apología al odio racial” están claramente definidos en el SIDH.

La clave de aplicación de la ley se encuentra en la triangulación de tres disposiciones: la tipología de programas (artículo 5), los contenidos o elementos clasificados (artículo 6) y los tipos y bloques de horarios de programación (artículo 7). Todo el peso normativo se concentra en estos factores.

Además, la LRSTME establece obligaciones puntuales para los operadores de señales (abiertas y por suscripción) en lo concerniente a publicidad y propaganda, producción nacional y producción nacional independiente, así como en la democratización de los servicios de radio y televisión.

La violación de las disposiciones de esta ley acarrea serias consecuencias para los operadores de radiodifusión: cesión gratuita de espacios y multas, así como suspensión temporal de transmisiones o revocatoria de la habilitación y la concesión.

En el Artículo 28 se establecen las siguientes prohibiciones:

“En los servicios de radio, televisión y medios electrónicos, no está permitida la difusión de los mensajes que:

1. Inciten o promuevan el odio y la intolerancia por razones religiosas, políticas, por diferencia de género, por racismo o xenofobia.
2. Inciten o promuevan y/o hagan apología al delito.
3. Constituyan propaganda de guerra
4. Fomenten zozobra en la ciudadanía o alteren el orden público.
5. Desconozcan a las autoridades legítimamente constituidas.
6. Induzcan al homicidio.

7. Inciten o promuevan el incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.”

Si bien dichas restricciones tienen algunas modificaciones, con respecto de la legislación anterior, algunas disposiciones –como la incluida en el numeral cuarto– son vagas e imprecisas. Conviene recordar lo que la CIDH ha establecido en diversos informes, en relación con la legislación anterior venezolana sobre los riesgos de artículos “que establecen sanciones graves respecto de situaciones que son definidas de manera vaga y genérica”.<sup>32</sup> En particular, en su *Informe Anual 2008* la Relatoría Especial recordó que:

“las normas sancionatorias vagas o imprecisas que, por vía de su ambigüedad terminan otorgando facultades discrecionales muy amplias a las autoridades administrativas, son incompatibles con la Convención Americana. Tales disposiciones, por su extrema vaguedad, pueden terminar amparando decisiones arbitrarias que censuren o impongan responsabilidades ulteriores desproporcionadas a las personas o a los medios, por la simple expresión de discursos críticos o disidentes que pueden resultar perturbadores para los funcionarios públicos que transitoriamente ejercen funciones de control en la autoridad de aplicación.”

La, también aprobada, Ley Orgánica de Telecomunicaciones (Lotel) establece otras limitaciones, como la contenida en la quinta disposición final del artículo 190, que prohíbe:

“la suscripción de un acuerdo de fusión, transformación, acuerdos, alianzas, asociaciones o realizar cualquier acto o negocio jurídico que tenga por objeto agruparse con otros concesionarios de servicios de radio, televisión o producción nacional audiovisual para la conformación de circuitos”.<sup>33</sup>

Con relación a ambas leyes, la CIDH emitió un comunicado, previo a la aprobación de dichas normativas, con las siguientes consideraciones:

“La Asamblea discute reformar las leyes de Telecomunicaciones y de Responsabilidad Social en Radio y Televisión para extender la aplicación de dichas normas a los medios electrónicos, imponer requisitos desproporcionados para hacer imposible la continuidad de canales de televisión críticos como Globovisión e intervenir en los contenidos de todos los medios de comunicación.

Los proyectos prohíben a todos los medios emitir mensajes que “inciten o promuevan el odio”, “fomenten zozobra en la ciudadanía” o “desconozcan a las autoridades”, entre otras nuevas prohibiciones igualmente vagas y ambiguas. Asimismo, establecen que las empresas proveedoras de servicios de Internet deberán crear mecanismos “que permitan restringir (...) la difusión” de ese tipo de mensajes y establece la responsabilidad de esas empresas por expresiones de terceros.

Al hacer responsables a los operadores y extender la aplicación de normas vagas y ambiguas que han sido cuestionadas por la CIDH y la Relatoría Especial en su informe Democracia y Derechos Humanos

en Venezuela (2009), el proyecto avanza de una forma sin precedentes sobre la libertad de expresión en Internet. La iniciativa sanciona a los intermediarios por discursos producidos por terceros a través de normas ambiguas, bajo supuestos que la ley no define y sin que exista en la norma garantías elementales de debido proceso. Ello implicaría una seria restricción al derecho a la libertad de expresión garantizado por la 78 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, los proyectos establecen nuevas condiciones para la actividad de radiodifusión que parecen dirigidas a restringir la influencia de los medios audiovisuales independientes de Venezuela. Por ejemplo, el proyecto exige que todos los licenciatarios de servicios de radiodifusión se deban reinscribir ante la autoridad competente pese a que sus licencias fueron autorizadas en debida forma. En caso de

32 En: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>

33 Entrevista a Marcelino Bisbal disponible en:

<http://www.7medios.com/index.php/2010/12/17/nueva-ley-silenciara-la-informacion-radial/>

tratarse de sociedades mercantiles, el proyecto exige que la nueva inscripción se haga en forma “personal” por cada uno de los accionistas. 80Este extraño requisito podría afectar la licencia de Globovisión, ya que sus principales accionistas se encuentran sometidos a un proceso penal por causas ajenas a la propiedad o administración de ese canal y han solicitado asilo político en otro país de la región. El proyecto tiende a crear mecanismos muy eficaces de intervención en los contenidos para evitar la circulación de información que resulte incómoda para el gobierno y a crear un monopolio público de facto que restringe de manera absoluta los principios de diversidad y pluralismo que deben regir la radiodifusión.

La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión consideran que estas medidas implican un muy grave retroceso para la libertad de expresión que afecta principalmente a los grupos disidentes y minoritarios que encuentran en Internet un espacio libre y democrático para la difusión de sus ideas. 82Asimismo, al avanzar sobre la influencia de los medios audiovisuales privados, los proyectos de ley mencionados restringen aún más los espacios de debate público sobre la actuación de las autoridades venezolanas y favorecen a la cada vez más poderosa voz del Estado y las autoridades de gobierno.”<sup>34</sup>



## 2.4 Brasil

En Brasil también quedó pendiente el proceso de modificación a la legislación que permitiría una mayor democratización en las comunicaciones.

El *Código Brasileño de Telecomunicaciones* es de 1962, conservador en su origen, experimentó reformas durante la dictadura militar en 1967, refiriéndose a la censura (declarada inconstitucional, en 1988, después de la promulgación de la nueva Constitución) y, en relación con los servicios de telefonía y otros –como internet– sólo hay una actualización en 1997, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en la *Ley General de Telecomunicaciones*. En la práctica no se tiene una legislación que garantice la diversidad y pluralidad. Existe un consenso en la sociedad civil sobre la necesidad de actualizar las leyes de tal forma que corrijan el actual modelo, comercial, oligopólico y restrictivo.

La Conferencia Nacional de Comunicación (Confecom), en diciembre de 2009, representó un espacio importante para visibilizar la lucha por cambios a la ley 9.612/98, la que regula la radiodifusión comunitaria, y dio como resultado el compromiso gubernamental para elaborar un nuevo marco

34 En: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=828&IID=2>

normativo con las decenas de propuestas sobre el tema.<sup>35</sup> Sin embargo, el Presidente, Inacio Lula Da Silva, no hizo ninguna acción concreta. Durante sus dos periodos de gobierno mantuvo intocado el sistema de medios y su regulación. Antes, durante y al final de las elecciones presidenciales de 2010, tanto él como la candidata Dilma Rousseff prometieron cambiar las leyes de medios.

Durante noviembre y diciembre, todavía con Lula como Presidente, el gobierno hizo varios eventos públicos sobre la regulación en la radiodifusión y los contenidos audiovisuales con la participación de exponentes internacionales y la presencia casi diaria del Ministro de Comunicaciones, Franklin Martins, quien salió a la defensa de una propuesta de ley que supuestamente sería entregada a la nueva Presidenta, Rousseff, en enero de 2011. Los gremios y cámaras de los medios comerciales iniciaron una andanada de críticas, y acusaban a la nueva ley de ser promotora de la censura y mordaza de la libertad de expresión, sin antes conocer una propuesta concreta.<sup>36</sup>

El 21 de julio de 2010, el presidente Lula firmó un decreto mediante el cual creaba una comisión interministerial para “realizar estudios y presentar propuestas de revisión del marco regulador de la organización y funcionamiento de las telecomunicaciones y la radiodifusión”. El artículo 6º del decreto establecía que la Comisión Interministerial debía terminar su labor con la presentación del informe final al Presidente de la República en diciembre. Su objetivo era formular un proyecto de ley convergente, abordando tanto al sector de la radiodifusión como al de las telecomunicaciones.

El texto que el entonces ministro de la Secretaría de Comunicación Social, Franklin Martins, entregaría al nuevo gobierno como base de las nuevas medidas de regulación en las comunicaciones incluye la democratización de los servicios, pero es insuficiente.<sup>37</sup> El proyecto de ley es modesto en relación con las áreas clave, tales como las medidas antimonopolio. Además, no proporciona definiciones detalladas en la mayoría de los temas. A pesar de que propone el tratamiento de la comunicación desde la perspectiva de la convergencia, no aplica un enfoque que supere la división de telecomunicaciones. El texto no propone cambios a la Constitución, ni cambios significativos en la *Ley General de Telecomunicaciones*. Si se mantiene tal como está, sirve como una ley de transición, pero no como una mejora definitiva de cambios estructurales.

El proyecto no determina la asignación del espectro para el sector público y privado, y tampoco establece límites claros a la propiedad cruzada. Incluso, con respecto a la concentración horizontal, el proyecto no contiene límites numéricos, dejando las definiciones para la reglamentación. En relación con la regulación de contenidos, el proyecto se refiere a la protección de la niñez, los adolescentes, las minorías y los grupos en situación de vulnerabilidad, además de definir más claramente los aspectos de la publicidad. Como puede constatarse no existen más regulaciones al respecto, a contrapelo de lo que diversos medios llamaron una ley de “censura”.

El texto elaborado ofrece tres tipos de servicio. Estos servicios audiovisuales, incluida la radiodifusión, se agrupan en los medios de comunicación electrónica, conforme a lo previsto en el artículo 222 de la Constitución.

35 Algunas de ellas fueron: fin de la criminalización de la radios no autorizadas, amnistía a las personas procesadas y condenadas por la vía penal, garantía de que todo contenido de radiodifusión digital sea libre de cualquier medida técnica que restrinja su acceso, financiamiento público para la migración del sector comunitario al sistema digital, que la legislación no imponga limitaciones de potencia, restricciones a los políticos que no trabajen como comunicadores durante su mandato, y que se les prohíba ser dueños de medios de comunicación.

36 El seguimiento sobre el proceso se puede consultar en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=países/24>

37 Análisis tomado del texto de Joao Brant, disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2063>

La nueva instancia de regulación sería dependiente del Ministerio de Comunicaciones. El proyecto prevé el establecimiento de un Consejo Ejecutivo, con la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil, la que tendría la función de ayudar a la planificación del sector y al establecimiento de un plan nacional de comunicación.

El formato en que la propuesta será entregada al nuevo gobierno -un texto de contribuciones o de un proyecto de ley- aún no está definido, pero lo cierto es que la responsabilidad de los temas que contendrá la ley serán parte del mandato del próximo ministro de comunicaciones Paulo Bernardo, asignado como tal por la presidenta Dilma.

---

## 2.5 Uruguay



En Uruguay, en 2010 se inició un proceso de discusión para una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual. La radiodifusión, en general, se sigue rigiendo por la ley 14.670 y el decreto 734/78, aprobados durante el periodo de la dictadura. A partir de la consulta pública sobre transferencia de medios, se abrió un debate en distintos ámbitos sobre la necesidad de establecer una nueva ley de medios audiovisuales.

En mayo de 2010, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Minería, convocó a organizaciones de la sociedad civil, academia y sindicatos a participar en una reunión de trabajo para intercambiar ideas sobre un nuevo marco de comunicación audiovisual.

En diciembre, la Coalición por la Comunicación Democrática (coalición de organizaciones de DDHH, Libertad de Expresión, periodistas, etc., que surge en julio de 2010 con el fin de apoyar el proceso que recientemente se está llevando a cabo y presentar propuestas) presentó los 16 puntos<sup>38</sup> para una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual; también el Comité Técnico Consultivo (CTC), convocado por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) e integrado por diversos actores académicos, periodistas, gremiales de medios comerciales y organizaciones sociales, elaboró un documento que refleja los niveles de acuerdo alcanzado y sintetiza también los puntos divergentes<sup>39</sup> para una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El documento se entregó al Ministro de Industria, quien adelantó que en el segundo trimestre de 2011 su cartera preparará el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y que el

38 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2005>

39 En: [www.dinatel.gub.uy](http://www.dinatel.gub.uy)

Poder Ejecutivo decidirá entonces el camino a seguir en este tema. Todo esto tuvo lugar en medio de polémicas declaraciones del Presidente, José Mujica, quien afirmó que el día que le llegara la propuesta de ley la tiraría a la papelera.<sup>40</sup>



## 2.6 Bolivia

En Bolivia, tras la aprobación de la *Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación* y la álgida polémica que ésta provocó entre los diferentes sectores de la prensa,<sup>41</sup> el gobierno boliviano planea, para 2011, establecer una ley sobre los medios de comunicación,<sup>42</sup> lo cual es posible, dado que tiene mayoría en el órgano legislativo.

AMARC Bolivia hizo, en su momento, un llamado al gobierno y al Congreso en relación con la *Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación*.<sup>43</sup> Si, bien, dicha ley es necesaria en un país donde el racismo y la discriminación son lastres históricos, haría falta que los artículos fueran aún más precisos, para evitar que la aplicación de la ley limite indebidamente el derecho a la libertad de expresión. AMARC ALC considera necesario que la ley refleje: “un equilibrio entre la debida protección del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la no discriminación por razones como la racial.”<sup>44</sup>

Para ello, es indispensable que se apegue a los estándares internacionales que se han desarrollado en torno a estos derechos y que Bolivia se ha comprometido a cumplir. Existen instrumentos internacionales que reflejan la voluntad de los Estados de prohibir explícitamente ciertos contenidos de discurso por ser particularmente violentos y gravemente violatorios de los derechos humanos. En esta categoría se encuentran la incitación al odio por motivos discriminatorios, incluido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

40 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2017>

41 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1799>

Ver: “AMARC Bolivia respalda la Ley Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación y solicita cambios en artículos que involucran la libertad de expresión”, en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1786>

42 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2075>

43 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1786>

44 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1786>

Sin embargo, de acuerdo con los estándares establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, dichas limitaciones deben cumplir con ciertos requisitos para ser compatibles con la CADH. Entre ellos se encuentran el que sean definidas en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material; que persigan objetivos autorizados por la CADH; y que sean necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionales a la finalidad perseguida, e idóneas para lograr tales objetivos. Además, se debe asegurar que las limitaciones impuestas no generen situaciones de censura, por lo cual han de ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo del derecho.<sup>45</sup>

Hacia finales de 2010, una vez aprobada la ley, el gobierno anunció la apertura de espacios para que diferentes sectores participaran con propuestas para la elaboración de su reglamento; las gremiales de periodistas rechazaron participar en ellos como protesta ante la actitud del gobierno de no cambiar los artículos contenidos en la ley.



## 2.7 El Salvador

En El Salvador el arribo de un gobierno de izquierda, a partir de 2009, despertó grandes expectativas en los sectores que agrupan a los medios comunitarios o sin fines de lucro, pues se esperaba que este cambio en el escenario político nacional facilitaría el inicio de transformaciones hacia un marco regulatorio democrático sobre radiodifusión, compatible con los estándares internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, a más de un año del nuevo gobierno, el Movimiento para la Comunicación Democrática (MCD), que agrupa a más de quince medios de comunicación social alternativos y organizaciones que trabajan en las comunicaciones, no ha encontrado una respuesta a sus demandas para democratizar el sector.

<sup>45</sup> En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1786>

Un recorrido por el primer año del llamado “gobierno del cambio” evidencia que no se han dado transformaciones sustanciales en lo que se refiere a la situación de la radiodifusión. El Salvador sigue con la misma *Ley de Telecomunicaciones*, creada en los tiempos de la antigua ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones), que fue diseñada y aprobada a la medida del sector comercial. Se trata de una Ley que la misma Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) reconoce como injusta, antidemocrática y obsoleta.

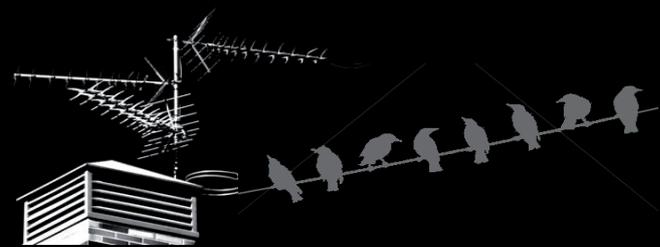
---

## 2.8 México, Guatemala y Paraguay

En México la regulación quedó intocada a pesar de que, desde 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales las reformas a los principales artículos de las leyes de radio, televisión y de telecomunicaciones, el Congreso no ha legislado.

En Guatemala la aprobación de la *Ley para el Reconocimiento de los Medios Comunitarios*, como parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz, quedó sin avance alguno para su aprobación en el 2010.

Finalmente, en Paraguay se aprobaron cambios a la *Ley de Telecomunicaciones*, con serias afectaciones a los medios comunitarios como se describe en el capítulo sobre la situación del sector comunitario.



# Concentración

La concentración de medios es uno de los problemas estructurales de la región que impiden el pleno ejercicio de la libertad de expresión y atentan contra la democracia, tal como lo ha establecido la propia CIDH. Al respecto, AMARC ALC desarrolló en sus *Principios...* las siguientes propuestas que debieran tomarse como base para revertir estos fenómenos de concentración:

- Los Estados deben adoptar políticas y medidas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La propiedad y control de los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual deben estar sujetos a normas anti-monopólicas, mediante el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles por cuanto los monopolios y oligopolios conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la cultura y a la información de todas las personas.
- Los Estados deben fijar normas contra la concentración basadas tanto en la cantidad de servicios de comunicación audiovisual que pueda acumularse por titularidad directa, control u otros modos de injerencia en la voluntad social, como por la incidencia en los mercados en los que actuara o influyera.<sup>46</sup>

En este punto conviene recordar lo que ha desarrollado la CIDH. El principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece:

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

Y resulta relevante apuntar lo que la Relatoría de la CIDH desarrolló al respecto en su informe anual 2004:

La Relatoría para la Libertad de Expresión considera que es importante desarrollar un marco jurídico que establezca claras directrices que planteen criterios de balance entre la eficiencia de los mercados de radiodifusión y la pluralidad de la información. El establecimiento de mecanismos de supervisión de estas directrices será fundamental para garantizar la pluralidad de la información que se brinda a la sociedad.<sup>47</sup>

La UNESCO, en sus Indicadores sobre Desarrollo Mediático, elaboró los siguientes indicadores respecto de la concentración de medios:

#### 2.1 El Estado asegura el cumplimiento con las medidas para promover medios pluralistas

- regulaciones eficaces para impedir la indebida concentración de la propiedad y promover la pluralidad
- legislación específica sobre la propiedad cruzada dentro de los medios y entre la radio/ televisión y otros sectores mediáticos para impedir la dominación del mercado
- las regulaciones reconocen la distinción entre los actores pequeños y grandes en el mercado mediático
- disposiciones de transparencia y divulgación para las empresas mediáticas con relación a la propiedad y del contenido de la programación de los medios
- cumplimiento con las normas internacionales
- las autoridades responsables de ejecutar las leyes anti-monopolios cuentan con las atribuciones suficientes, por ejemplo para negar las solicitudes de licencias y para exigir la desinversión en las operacio

46 Principios 9 y 10, en el citado enlace:

[http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40\\_Principios\\_diversidad\\_pluralismo.pdf](http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40_Principios_diversidad_pluralismo.pdf)

47 En: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=459&IID=2>

nes mediáticas actuales cuando la pluralidad esté comprometida o se alcancen niveles inaceptables en la concentración de la propiedad

- el Gobierno trabaja activamente en el monitoreo y la evaluación de las consecuencias de la concentración de los medios.

## 2.2 El Estado toma medidas positivas para promover a los medios pluralistas

- los órganos reguladores aplican las leyes anti-monopolios para negar algunas solicitudes de licencias o para obligar operaciones mediáticas existentes a desinvertir para evitar las concentraciones excesivas de propiedad de los medios
- grupos de la sociedad civil y la ciudadanía en general participa activamente de la promoción y ejecución de medidas para fomentar el pluralismo mediático
- los órganos reguladores asignan las licencias digitales a una diversa gama de operadores comerciales y no comerciales<sup>48</sup>

En América Latina, en muy pocos países se han llevado a cabo acciones que posibiliten la disminución de los altos niveles de concentración existentes, y en la mayor parte ocurrieron hechos que, por el contrario, contribuyen a incrementar el fenómeno.

Argentina es uno de los pocos países que estableció pasos legislativos favorables en este rubro al establecer límites claros en la concentración, no sólo previendo un escenario futuro sino estableciendo también políticas de desinversión para desandar un escenario de alta concentración.

De acuerdo con Natalia Calcagno, coordinadora del Laboratorio de Industrias Culturales de la Secretaría de Cultura de la Nación, la propiedad de los medios en Argentina se encuentra altamente centralizada e identificable según tres direcciones: horizontal (adquisición de varios medios de comunicación del mismo tipo), vertical (adquisición de empresas de otras áreas que conforman la cadena de valor) y conglomeral (diversificación de la presencia corporativa en distintas esferas de los medios de comunicación y en sus auxiliares, y nuevas tecnologías de la información y la comunicación). Estos tres tipos de concentración se profundizaron desde la década del noventa. Hoy los seis grupos multimédios que controlan o tienen participación accionaria en alrededor de 200 medios de comunicación son: Clarín-Artear; Admira- Telefónica; América Multimédios; Hiks, Muse, Tate & Furst Incorporated (HMT&F); Grupo Hadad, y la Nación.<sup>49</sup>

Las limitaciones políticas y legales históricas contribuyeron a configurar un escenario mediático altamente concentrado que puede definirse por las siguientes características:

1. El índice de concentración de los principales medios: la alta concentración de los mercados de los medios de comunicación más masivos (televisión abierta y por cable; prensa escrita y radio) que en promedio exhibe un dominio del 78% en manos de los primeros cuatro operadores de cada uno de esos mercados;<sup>50</sup>
2. El tipo de concentración conglomeral: a diferencia de otros países de la región (como Chile, e incluso México), los principales grupos de comunicación de la Argentina son conglomerales y están presente en casi todos los sectores. El grupo Clarín, por ejemplo, cuenta con emisoras de televisión abierta, señales y empresas prestadoras de servicio de televisión de pago, estaciones de radio, diarios, portales noticiosos

48 En: [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=10938&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10938&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

49 En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-104556-2008-05-27.html>

50 Becerra, Martín y Guillermo Mastrini, Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina en el Siglo XXI, Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2009.

en internet, fábrica de papel para diarios, entre otras actividades que controlan de modo directo. La concentración conglomeral que existe en la Argentina, entonces, se combina con el alto índice de control de los mercados por parte de los primeros operadores y potencia el protagonismo que ejercen pocos grupos comunicacionales expandidos en casi todos los medios de comunicación. Otros grupos con posiciones importantes son Telefónica de España, Uno –de los empresarios Vila y Manzano– y el grupo Pierri;

3. La centralización geográfica de la producción de contenidos: una de las características del sistema de medios de comunicación en la Argentina es la excesiva centralización geográfica de la producción de los contenidos que, en los medios audiovisuales, se producen en la zona metropolitana de Buenos Aires y se reproducen en el resto de los medios del país.

Frente a este contexto, la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* cuenta con mecanismos que posibilitan garantizar de mejor manera la pluralidad y diversidad en el ámbito de la comunicación audiovisual, entre otros dispositivos, mediante el establecimiento de criterios claros para la limitación de la concentración.

“Se establece un cuadro de doble entrada, que se apoya, por un lado en la cantidad de licencias y en las características de las mismas, y por otro en la inserción del mercado total. En radio se prevé hasta 10 licencias. Estas 10 licencias van de acuerdo a una tipología de medios, planteada en el artículo 45, respecto a qué es lo que se puede concentrar en un mínimo de área de cobertura. Este techo de cantidad de licencias se mide respecto de un techo de concentración de mercados. Para el caso de cable, se estipula que pueden tener hasta 24 licencias. Cada una implica un servicio independiente. Cada licencia implica las mismas condiciones que un canal abierto.”<sup>51</sup>

Igualmente prevé un mecanismo de desinversión para revertir posiciones dominantes en el mercado que contravienen las nuevas disposiciones. En particular el artículo 161 de la *Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual* establece lo siguiente:

“ARTICULO 161. —Adecuación. Los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por esta ley, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de esta ley fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, deberán ajustarse a las disposiciones de la presente en un plazo no mayor a un (1) año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido dicho plazo serán aplicables las medidas que al incumplimiento –en cada caso– correspondiesen. Al solo efecto de la adecuación prevista en este artículo, se permitirá la transferencia de licencias. Será aplicable lo dispuesto por el último párrafo del artículo 41.”<sup>52</sup>

Con esta disposición los grupos de medios tienen la obligación de desprenderse en el plazo de un año de señales de TV y radio que excedan los límites establecidos por la LSCA. Esta medida está contemplada por la UNESCO en los *Indicadores de Desarrollo Mediático*, documento aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008).<sup>53</sup>

51 Boletín Informativo N°136. Oficina del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC en América Latina y el Caribe. 7 de julio de 2010, basado en un texto de Damián Loreti, asesor del Programa.

52 Art. 161 de la LSCA

53 Indicador 2.1 “El Estado asegura el cumplimiento con las medidas para promover a los medios pluralistas... Las autoridades responsables de ejecutar las leyes anti-monopolios cuentan con las atribuciones suficientes, por ejemplo para negar las solicitudes de licencias y para exigir la desinversión en las operaciones mediáticas actuales cuando la pluralidad esté comprometida o se alcancen niveles inaceptables en la concentración de la propiedad”.

Junto con el inicio de otras demandas judiciales, el Grupo Clarín (Cablevisión, Multicanal, Radio Mitre, entre otras) entablaron un juicio contra el Estado Nacional alegando ser titular de licencias de televisión abierta, de radiodifusión sonora, de radiodifusión por suscripción –mediante la que presta servicio de televisión por cable e internet– y de señales de contenido para televisión. Invocó que esas licencias, vigentes durante la ley 222.285, fueron prorrogadas por decreto 527 del año 2005 del Poder Ejecutivo Nacional y que fue el mismo Poder Ejecutivo el que envió el proyecto de reformas de ley cambiando las reglas que había fijado con anterioridad. Como consecuencia de ello, sostuvo que, si se aplican los artículos 41 y 161 de la ley 26.522, se afectarían derechos adquiridos en forma retroactiva. Con esos fundamentos promovió la acción para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos referidos. Al mismo tiempo, solicitó una medida de no innovar peticionando la suspensión de la aplicación y efectos de los citados artículos, hasta en tanto se produzca una resolución de fondo.

Mediante sentencia del 7 de diciembre de 2009, el juez de primera instancia dio lugar a la petición cautelar “ordenándose la suspensión provisional respecto de la actora de la aplicación de los artículos 41 y 161 de ley 26.522”. La Cámara de Apelaciones, mediante sentencia del 13 de mayo de 2010, confirmó la resolución apelada únicamente en tanto que ordena la suspensión del artículo 161. La Cámara señaló que el objeto procesal se circunscribe a definir si la aplicación de dichos artículos sobre las relaciones contraídas según régimen legal anterior afecta de manera sustancial y caracterizada al derecho de propiedad de los titulares actuales de licencias y autorizaciones vigentes.

Ante este fallo, el Estado Nacional interpuso un Recurso Extraordinario Federal solicitando la suspensión de la medida cautelar, que fue resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en octubre de 2010, en el sentido de mantener vigente la medida cautelar.<sup>54</sup>

En noviembre, el juez Edmundo Carbone rechazó suspender la medida cautelar en la ley de medios. En el fallo, el juez afirmó que el Poder Ejecutivo, en su petición, no logra demostrar por qué el interés público es afectado al no aplicársele al principal grupo de comunicación en Argentina el artículo de la ley que establece la adecuación a los límites de concentración de medios en un mismo actor. En la misma sentencia, el juez establece:

“para terminar con la posición monopólica que se le atribuye a la accionante (Clarín), la norma en crisis dispuso la desinversión forzada de los activos de ésta en defensa del interés público. Ahora bien, del propio escrito de la demandada, la actora tendría – ya que no se indica la fuente- una participación de casi el 57% en el sector, lo que dista bastante de constituir un monopolio, ya que según sus propios dichos habría más del 43% en otras manos, lo que excluye cualquier idea de concentración monopólica.”<sup>55</sup>

Al respecto, Martín A. Becerra establece que:

“con ello, el juez Carbone se invistió de las facultades que tendría el Tribunal de Defensa de la Competencia (si algún gobierno desde 1999 hasta ahora se hubiera decidido a integrarlo), aseverando que en el sistema de medios de comunicación que un solo actor concentre el 57% de un sector (como televisión por cable), no constituye daño al interés público.”

54 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación disponible en:  
<http://www.comfer.gov.ar/web/blog/wp-content/uploads/2010/10/fallo-csj-art-161-5-octubre.pdf>  
55 En: [http://www.ambito.com/diario/aw\\_documentos/archivospdf/2005/id\\_doc\\_5608.pdf](http://www.ambito.com/diario/aw_documentos/archivospdf/2005/id_doc_5608.pdf)

Y agrega:

“En telecomunicaciones se entiende que un prestador tiene “poder significativo” cuando los ingresos generados por su prestación superan el 25% de los ingresos totales generados por todos los prestadores del servicio, en un área determinada o en el ámbito nacional y tiene “poder dominante” cuando los ingresos generados por su prestación superan el 75% de los ingresos totales (ver Decreto 764/2000 del PEN) (...) A su vez, en materia audiovisual, y de acuerdo a Albarran y Dimmick (1996), se considera que la concentración existe y es alta al superar el promedio de 50% del control de un mercado por parte de los cuatro primeros operadores y un 75% por los ocho primeros operadores. Estos autores son incluso más laxos que la doctrina que, todavía hoy tras años de posiciones pro-mercado, aplica la Federal Communications Commission (FCC, autoridad regulatoria audiovisual) en EEUU.”<sup>56</sup>

Cabe resaltar que la propia UNESCO ha remarcado la necesidad de que los países establezcan medidas de desinversión para evitar escenarios de concentración mediática al establecer como uno de los indicadores clave para medir el desarrollo mediático lo siguiente:

“las autoridades responsables de ejecutar las leyes anti-monopolios cuentan con las atribuciones suficientes, por ejemplo para negar las solicitudes de licencias y para exigir la desinversión en las operaciones mediáticas actuales cuando la pluralidad esté comprometida o se alcancen niveles inaceptables en la concentración de la propiedad.”<sup>57</sup>

En el caso de Ecuador, en relación con la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, es necesario señalar que subsiste todavía una contradicción entre lo establecido en la Constitución aprobada en octubre de 2008 y lo dispuesto en la Ley de Radiodifusión y Televisión que sigue en vigencia, con ciertas reformas, desde 1975, mediante decreto supremo por el dictador militar, Guillermo Rodríguez Lara.

En efecto, el numeral 3 del Art. 17 de la Constitución señala: “Art. 17.- El Estado fomentará la pluralidad y diversidad de la comunicación y al efecto: 3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias”. Sin embargo, la *Ley Radiodifusión y Televisión* permite, según lo dispuesto en su Art. 10, que una misma persona, natural o jurídica, pueda obtener hasta 24 canales de onda media (uno por provincia), 24 canales en frecuencia modulada (uno por provincia), 24 canales en cada una de las nuevas bandas que se crearen en el futuro (uno por provincia), un canal para zona tropical y un sistema de televisión nacional. Además, se habilita a cualquier persona a obtener la concesión de canales o frecuencias para instalar (sin límite de concesiones) estaciones de televisión comercial en las 24 capitales de provincia o en cualquier ciudad con una población de aproximadamente cien mil habitantes. Todo lo cual implica que una veintena de personas, naturales o jurídicas, pueden acaparar todas las frecuencias de radio y televisión existentes, sin violar la ley. Esto efectivamente implica un control oligopólico de las frecuencias y medios de comunicación audiovisuales.

Las potencialidades que la ley ofrece para la concentración de medios de comunicación se magnifican si se tiene en consideración lo establecido en el segundo artículo innumerado después del Art. 10 de la *Ley de Radiodifusión y Televisión*, que señala:

“Total o parcialmente, y de manera permanente u ocasional, las estaciones de radiodifusión y/o televisión, de propiedad de un mismo concesionario o de varios de ellos, puede constituir sistemas locales, regionales o nacionales, cualesquiera sean las modalidades de asociación, para producir y/o transmitir una misma o variable programación”.

56 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1979>

57 indicador 2.1 de los Indicadores de Desarrollo Mediático, disponibles en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf>

Cabe destacar que en el Informe de la Comisión Auditora de Frecuencias se estableció que existen nueve grupos económicos que controlan todos los grandes medios de televisión, de prensa escrita y de internet.<sup>58</sup>

En México, donde la concentración es muy alta, la *Ley Federal de Radio y Televisión* (LFRT) no aborda el tema la concentración de frecuencias o de medios. Con la expedición de la *Ley Federal de Competencia Económica*, en 1992, y la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco), por primera vez la radiodifusión fue sujeta a reglas de competencia. De esta manera, este organismo, como ha ocurrido en algunas ocasiones, puede impedir la fusión de dos empresas de radiodifusión cuando se considera que pueden existir prácticas monopólicas. También, cuando una emisora es traspasada, la Cofeco puede aprobar o prohibir esa operación.

En el ámbito de la radiodifusión, dicho órgano no ha hecho investigaciones específicas en materia de concentración de frecuencias de radiodifusión, aunque sí en el tema de contenidos, particularmente de la televisión comercial.<sup>59</sup>

Por razones como la anterior, México es uno de los países con mayor concentración de medios de comunicación en pocas manos, especialmente en la televisión.<sup>60</sup> De las 461 estaciones de televisión comercial, el 94% son propiedad de dos compañías, de las cuales el 56% corresponde a Televisa y el 28% a Televisión Azteca. Cada una de esas dos empresas tiene dos canales nacionales y Televisa posee, al mismo tiempo, un sistema de repetidoras adicionales con las que puede articular una tercera cadena nacional.

El fenómeno de la concentración se refleja también en la inversión publicitaria y audiencia nacional (dos tercios benefician a Televisa y el resto a la otra empresa).<sup>61</sup> De igual manera se reproduce en el otorgamiento de frecuencias para la digitalización de la televisión.<sup>62</sup> El acuerdo de política para la transición a la televisión digital terrestre publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 2004, estableció, entre otros aspectos, lo siguiente:

---

58 Grupo Eljuri: cuya cabeza fue el señor Juan Gabriel Eljuri Chica y su esposa señora Olga Antón Iza, fundadores del Almacén Juan Eljuri Cía. Ltda. Forman parte de este grupo las familias nucleares: Eljuri Chica, Eljuri Antón, Álvarez Eljuri, Doumet Eljuri, Eljuri Cordero, Eljuri Vintimilla, Eljuri Jerves y Polo Eljuri. Grupo Isaías: cuyo centro es la familia Isaías Dassum, la que actualmente opera a través de una serie de fideicomisos y con la sola participación del señor Roberto Isaías Dassum. Grupo Vivanco: cuyo mayor representante es el señor Francisco Vivanco Riofrío y conformado por las familias nucleares Vivanco Neira, Vivanco Riofrío, Vivanco Arroyo, Vivanco Salvador y Vivanco Celi. Grupo Egas: constituido por las familias Egas Grijalva y Salazar Egas. Grupo Alvarado: cuya principal familia nuclear es la Alvarado Roca, a la que se agregan las familias Alvarado Robles, Alvarado González y Jiménez Alvarado.

Grupo Mantilla: compuesto por las familias Mantilla Mosquera, Mantilla Anderson, Thome Mantilla, Quiqueran Mantilla, y Morrison Mantilla. Grupo Pérez: cuyo núcleo central fue la familia Pérez Perasso y hoy se agregan las familias Pérez Barriga y Pérez Lapenti. Grupo Martínez: compuesto por las familias Martínez Merchán y Martínez Leisker. Ante este escenario mediático, el 21 de octubre se estableció la disposición transitoria 29 de la Constitución Política mediante la cual se estableció que es ilegal que miembros o representantes de la banca privada tengan participaciones en medios.

59 La opinión de la Cofeco sobre los contenidos audiovisuales fue presentada al Congreso de la Unión, así como a los titulares de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el 28 de noviembre de 2006. Este documento puede ser consultado en el sitio web de la Cofeco: <http://www.cfc.gob.mx>

60 Por ejemplo, en Estados Unidos, una misma entidad, grupo o corporación está imposibilitada para tener una radiodifusora o una televisora en la misma localidad en donde cuenta con un periódico, y ninguna empresa de televisión por cable está autorizada para prestar servicios a más del 30% de los hogares que reciben televisión pagada.

61 No obstante la competencia de Televisión Azteca, en el 2009, los canales de Televisa captaron, en promedio, en el horario estelar (de lunes a viernes, de 19:00 a 23:00 horas), una participación de audiencia de 72.4%; en el horario estelar secundario (lunes a domingo, de 16:00 a 23:00 horas), un 69.8%, y, en horario corrido (de 6:00 a 24:00 horas, de lunes a domingo), un 70.8%, de acuerdo con cifras de la misma compañía. Resultados del cuarto trimestre y año completo 2009, Grupo Televisa. Disponible en [http://i.esmas.com/documento/0/000/002/039/4Q09\\_Esp.pdf](http://i.esmas.com/documento/0/000/002/039/4Q09_Esp.pdf) (consultado el 3 de marzo de 2010).

62 "Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2004.

a) Asignación para cada concesionario y permisionario de un canal digital adicional para la transmisión, de manera simultánea -mientras dure el periodo de transición analógico a digital-, de la misma programación del canal analógico original. Esto significa que los 461 canales comerciales del duopolio tienen reservados 461 canales más. De esta manera, sólo dos empresas podrán explotar 911 canales hasta el apagón analógico.

b) La fecha probable para el apagón analógico es el 31 de diciembre del año 2021. Sin embargo, no es una fecha definitiva, debido a que hay posibilidades de ampliar el plazo, si las condiciones económicas o de mercado así lo determinan. En ningún otro país se ha extendido por tal cantidad de años el plazo para terminar las transmisiones analógicas. Al concluir la digitalización, según el acuerdo, los canales analógicos serán devueltos. A cambio del compromiso de llevar a cabo las transmisiones digitales en los plazos señalados, el gobierno autorizó los refrendos, de forma automática, con vencimiento al mismo 31 de diciembre de 2021. Esto significa que Televisa y Televisión Azteca, así como otros operadores de televisión, ya cuentan con sus refrendos, sin pagar alguna contraprestación, como sí ocurrirá con las empresas o personas que participen en las licitaciones de canales de televisión abierta. En el 2010 el Ejecutivo determinó adelantar el proceso de la televisión digital al 2015, sin embargo el Congreso lo impugnó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de una controversia constitucional, la discusión de los ministros quedó pendiente para el 2011.

La concentración en televisión abierta se ha extendido hacia la televisión restringida o de paga (televisión satelital o DTH, por cable o por microondas o MMDS), como consecuencia de varias operaciones impulsadas principalmente por Grupo Televisa en los últimos años. Actualmente, esta empresa controla alrededor del 50% del mercado de la televisión de paga en México. Lo mismo podría ocurrir con los mercados convergentes, de *triple play* (televisión, internet y telefonía) y *cuádruple play* (televisión, internet, telefonía fija y telefonía móvil), como se detalla más adelante.

Con las adquisiciones, Televisa operaba, ya desde 2006, casi el 50% de la televisión restringida en México (si se agregan los clientes de TVI, Cablevisión y Sky), con más de 3 millones de suscriptores. Además de la concentración de clientes, Televisa se convierte en el principal operador en 21 mercados de distribución y comercialización de paquetes de canales en televisión de paga de la República Mexicana. En 11 mercados será el único.<sup>63</sup> Adicionalmente a las adquisiciones de empresas de cable, Televisa compró en 2008 a Bestel, operador con la segunda red de telecomunicaciones de mayor tamaño en el país.

A este movimiento se sumarán 30 Mhz, a nivel nacional, que la empresa obtendrá, en alianza con la empresa Nextel, como consecuencia de la licitación de bandas de frecuencias de 1.7 Ghz del espectro radioeléctrico para prestar servicios de comunicaciones móviles y estar en condiciones de ofrecer servicios de *cuádruple play*. Antes de participar en ese proceso, Televisa logró,

63 Dos de los cinco comisionados de la CFC se opusieron a la concentración Televisa-Cablemás. Uno de estos comisionados, Miguel Flores Barnés, presentó un voto razonado en el que expuso que de aprobarse la adquisición "Grupo Televisa adquirirá el poder de fijar unilateralmente los precios -en el mercado de suministro de canales de televisión y audio restringido- en los municipios de Camargo, Cuauhtémoc, Delicias y Meoqui, Chihuahua; Tepeji del Río Hidalgo; Lagos de Moreno y Ocotlán, Jalisco; Los Reyes Acaquilpan y Chimalhuacán, Estado de México; Chetumal y Mahahual, Quintana Roo; Ciudad Mante, Tamaulipas; Coatzacoatlán y Minatitlán, Veracruz; Tecate y Playa de Rosarito, Baja California; Iguala y Zumpango del Río, Guerrero, y Tula de Allende, Hidalgo, por el simple hecho de que será el único vendedor (monopolio) de los servicios de televisión y audio restringido o, al menos, tendrá una participación en el mercado que le otorgará poder sustancial en dichas localidades". De igual manera, Televisa "podría desplazar indebidamente a otros agentes o podría impedir su acceso al mercado relevante, en virtud de que estaría en posibilidad de ejercer su poder o llevar a cabo prácticas monopólicas relativas". Sosa Plata, Gabriel, "El voto contra la concentración Televisa-Cablemás", "Telecom y Medios", en El Universal, Finanzas, 27 de mayo de 2008, p. 6.

mediante un intenso cabildeo, que el Congreso exentara a los ganadores de dicha licitación del pago de derechos durante dos años.<sup>64</sup> Asimismo, y por si fuera poco, Televisa, junto con Telefónica Movistar, de España, y Megacable ganó en junio de 2010 la licitación para la explotación de dos hilos de fibra óptica para prestar servicios de telecomunicaciones a usuarios directos y empresas.<sup>65</sup>

Esta licitación de banda de frecuencias de 1.7 Ghz, conocida como *Licitación 21*, provocó fuertes críticas por parte de organizaciones, legisladores y académicos, ya que se consideraban que al ganarla Nextel y Televisa, esta última estaría acaparando más espectro que el que de por sí ya explota. Las bases del concurso, así como la adjudicación, por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), fue un proceso poco transparente. El proceso estuvo plagado de acciones judiciales por parte de las empresas que se consideraron excluidas de antemano por las bases del concurso. Como consecuencia del alud de críticas y la presión pública, finalmente Televisa anunció su salida de la alianza con Nextel.<sup>66</sup>

En el caso de la radio,<sup>67</sup> la concentración de frecuencias en pocos grupos no ha variado mucho en los últimos años. Alrededor de un 70% del total de estaciones concesionadas otorgadas en el país son operadas por 10 grupos radiofónicos: Radiorama, Grupo ACIR, Radiocima, Organización Impulsora de Radio (OIR), Sociedad Mexicana de Radio (SOMER), Promosat de México, Radiodifusoras Asociadas (RASA), MVS Radio, Organización Radio Fórmula y Multimedios Estrellas de Oro.<sup>68</sup>

Con menos posibilidades para acceder a los grandes anunciantes, están los concesionarios de alrededor de 200 emisoras, sobre todo de AM, quienes en los últimos años han reiterado, a través de la asociación Radio Independiente, que se encuentran en una crisis económica, por la disminución de audiencias, y de ingresos, por reducción en la venta de espacios de publicidad. Tal situación ha derivado en un intenso movimiento de compra-venta de emisoras de radio. Tan sólo del 1º de diciembre de 2000 al 3 de agosto de 2006 hubo 212 traspasos de concesiones, los cuales han fortalecido a las organizaciones radiofónicas dominantes.<sup>69</sup>

En Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) inició una investigación al empresario mexicano-norteamericano, Ángel González, quien, en el año 2009, inició gestiones para compras de radios y un canal de televisión abierta en Montevideo.<sup>70</sup> De acuerdo al informe nacional, el empresario compró en el 2009, a través de testaferros, 11 emisoras de radio AM y FM, tanto de Montevideo como en el interior, y actualmente estaría gestionando la compra de tres emisoras a través de un empresario uruguayo ajeno al medio de las comunicaciones, vinculado al Frente Amplio. El Grupo Medios y Sociedad radicó una denuncia ante URSEC aportando pruebas y posibles líneas de investigación, pero hasta el momento no existen resultados al

64 Sosa Plata, Gabriel, "Próxima licitación: ¿más amparos en puerta?", en El Universal, 27 de noviembre de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/46471.html>, consultada el 26 de febrero de 2010.

65 CNN-Expansión, "Telefónica y Televisa ganan fibra óptica", 10 de junio de 2010, en <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2010/06/10/televisa-telefonica-fibra-optica-cfe-cnn>, consultada el 25 de julio de 2010.

66 <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1878>

67 Datos obtenidos de la Cofetel, vía la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en Sosa Plata, Gabriel, "Radios en venta: ¿cuánto ofrece?", Columna Telecom y Medios, en El Universal, 19 de marzo de 2010, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/83010.html>, consultada el 22 de julio de 2010.

68 Sobre la concentración en radio, puede consultarse Gabriel Sosa Plata, "Crisol de expresiones", en Revista Mexicana de Comunicación, septiembre-octubre de 2003, pp. 23-31. Debemos precisar que en términos legales hay una importante cantidad de concesionarios en el país, pero en la práctica muchos de ellos arriendan sus frecuencias a los grandes grupos radiofónicos. En la legislación no se establecen prohibiciones expresas para que un concesionario arriende su estación.

69 Sosa Plata, "Año de incertidumbre", en Revista Mexicana de Comunicación, No. 103, febrero-marzo 2007, p. 25.

70 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/904>

respecto. Este empresario tiene, además, varios canales de radio y televisión en diversas partes de América Latina; en Guatemala concentra la mayor parte de las frecuencias y canales, y en Paraguay ha habido denuncias respecto a su acaparamiento con programas enlatados.<sup>71</sup>

En Chile, desde la instalación de las nuevas autoridades en marzo 2010, representadas por la coalición de centro-derecha que encabeza el presidente Sebastián Piñera, se ha abierto el debate sobre la televisión. Un elemento central de la discusión son los conflictos de interés de funcionarios gubernamentales, incluido el propio Presidente de la República, dueño de la estación televisiva Chilevisión, quien incorporó como compromiso de campaña la venta de esa propiedad, operación que tardó más de 5 meses en completar desde que asumió la presidencia, lo que le mereció severas críticas debidas al evidente conflicto de intereses. Fue hasta agosto de 2010 que vendió sus acciones de Chilevisión al grupo Time Warner.<sup>72</sup>

El debate, impulsado en gran parte como estrategia de la actual oposición, ha alcanzado cierta notoriedad, pues ha dejado en evidencia asuntos de fondo implicados en la fundación del modelo televisivo de los años sesenta, que incluía el otorgamiento de concesiones televisivas a perpetuidad a las universidades, en el entendido de recibir una retribución de carácter cultural y educativa para la sociedad por el uso de dichas frecuencias.

En 1993, la Universidad de Chile vendió la operación y usufructo de la entonces señal televisiva metropolitana RTU, canal 11, a Venevisión (Corporación Venezolana de Televisión), propiedad del grupo Cisneros/CLAXON, estableciendo 25 años para el usufructo de la concesión. En 2005, Sebastián Piñera había comprado la estación televisiva en 24 millones de dólares. El Consejo Nacional de Televisión (CNTV) autorizó ambas operaciones. La titularidad de la concesión se mantuvo en manos de la Universidad de Chile. Esta situación hizo fracasar la operación, en abril de 2010, cuando el grupo inversor, Linzor Capital, desechó finalmente la compra por 140 millones de dólares, por no existir claridad respecto de la renovación automática de la concesión después del 2018, plazo establecido por la Universidad de Chile en 1993.

En un informe publicado en agosto de 2010 por la Contraloría General de la República<sup>73</sup> se establece que el CNTV debe autorizar en 2018 la extensión del período de uso de la concesión. El actual operador de venta, Corredora Larraín Vial, cerró la primera fase de la transacción con el conglomerado mediático internacional, *Time Warner*, por un monto de 140 millones de dólares. A esta situación se sumó, en agosto del 2007, el anuncio de venta, del 67 por ciento de Canal 13, la estación televisiva de la Universidad Católica de Chile, a Andrónico Luksic, socio de uno de los grupos económicos más poderosos de Chile. La operación tiene un grado importante de avance y ha concitado un intenso debate entre distintas tendencias de la casa de estudios y de la Iglesia católica, a cuya jerarquía se acusa de ceder el control de un medio masivo y de una herramienta principal de influencia.

El hecho significó para muchos analistas el fin del modelo de televisión universitaria, aunque para algunos había comenzado desde antes la consolidación de la presencia del gran capital en la televisión y los medios. Una muestra de propiedad cruzada –que ha sido analizada en prensa escrita y radio– por parte del grupo Sahie, propietario de COPESA (diarios *La 3ª*, *La 4ª*, la revista *Qué Pasa*, entre otros) y del grupo radial DIAL (4 estaciones; en su mayor parte, cadenas repetidoras) y ahora un canal de TV abierta de baja sintonía.

71 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/905>

72 En: <http://www.diariopyme.com/2010/08/presidente-sebastian-pinera-vende-chilevision-a-grupo-time-warner/>

73 En: [http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/portal;JSESSIONID\\_ADMINTOOLS=szt3JyTLGtk5GDZ5hjSZ85wJy7wncv7VJLxfM2TXWbSZNRs431k!860972560!122565387?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=\\_MUltimosInformesv1](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/portal;JSESSIONID_ADMINTOOLS=szt3JyTLGtk5GDZ5hjSZ85wJy7wncv7VJLxfM2TXWbSZNRs431k!860972560!122565387?_nfpb=true&_pageLabel=_MUltimosInformesv1)

El CNTV deberá aprobar la venta del porcentaje mayoritario de la Corporación de TV Universidad Católica, Canal 13, operación que deberá repetir en 2018 con Chilevisión. Ambas ocasiones constituyen una oportunidad para discutir, bajo el prisma del sistema internacional de derechos humanos, los asuntos relativos a la concentración de la propiedad y entrada del gran capital a los medios, así como la asignación de frecuencias cuando ha cambiado el paradigma sobre el cual se otorgó el usufructo de espectro a perpetuidad.

En el plano legislativo, durante 2010, se tramitaron en el parlamento dos proyectos de ley: uno que modifica al Consejo Nacional de Televisión e introduce la TV digital terrestre<sup>74</sup> y el proyecto sobre Televisión Nacional de Chile (TVN).<sup>75</sup> Las cuestiones relativas al sistema de concesiones televisivas, la distribución de espectro, el reconocimiento del actor social comunitario, el rol de CNTV, la distribución del espectro y el rol de la televisión pública son aspectos que organizaciones de la sociedad civil buscan estudiar desde la óptica de los derechos humanos y la libertad de expresión. Así lo expresan en su documento *Más y mejor televisión para Chile*,<sup>76</sup> con el fin de socializar las propuestas e influir en el parlamento.

También la concentración de la propiedad de los medios radiales es evidente. El grupo español Prisa es dueño de 6 de las 10 emisoras con mayor audiencia en el país, las cuales tienen el vencimiento de la concesión en 2010, sin embargo los radiodifusores chilenos se oponen a que el gobierno se las renueve. Este punto se puede ver con más detalle en el capítulo de renovación y revocación de concesiones.

---

## 3.1 Concentración y Transición digital

Ante los procesos de transformación digital en la radiodifusión en la actualidad lo que estamos presenciando en la región son situaciones de facto en las que se entregan las frecuencias o canales del nuevo dividendo digital a los mismos jugadores que operan actualmente.

Desde 2003, con la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, hemos advertido que dichos procesos de digitalización podrían ser una gran ventana de oportunidad para combatir la grave concentración de medios que tenemos en los países y con ello fomentar la pluralidad y la diversidad o, bien, convertirse en un riesgo que ahondaría la concentración y las asimetrías en los modelos mediáticos.

Precisamente por la central importancia que tiene este entorno de transición digital es que AMARC, en sus *Principios...* plantea:

---

74 En: <http://www.observatoriofucatel.cl/proyecto-que-modifica-la-ley-del-cntv/>

75 En: <http://www.observatoriofucatel.cl/proyecto-que-modifica-ley-de-tvn/>

76 En: <http://www.radiotierra.cl/node/2333>

- Los Estados deben asegurar que la migración hacia nuevas tecnologías de transmisión sea una oportunidad para el incremento del pluralismo y la diversidad y no para mantener o fortalecer la concentración de servicios de comunicación audiovisual
- En la planificación de la transición análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y los diferentes tipos de medios. Los Estados deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios públicos y comunitarios para operar. Los medios no deberán sufrir discriminaciones y se respetarán las previsiones necesarias para garantizar la continuidad de las emisiones realizadas sobre soporte analógico simultáneamente hasta agotar los procesos de transición en condiciones razonables.

No obstante una buena parte de los países están adoptando estándares tecnológicos y acciones sin pasar por legislaciones que permitan democratizar el espectro y hacer una mejor distribución. Todavía peor: las decisiones se están tomando sin consultas con los sectores involucrados y sin informar al público en general de las consecuencias que tendrá la digitalización, cuando debiera ser parte del debate público por el impacto que tendrá en nuestras sociedades y, por ende, en los procesos democráticos ya que se involucran los derechos a la información y libertad de expresión.

En El Salvador, el Movimiento por la Comunicación Democrática ha insistido en la enorme oportunidad que representa la digitalización para los medios alternativos, ya que este proceso facilitaría que la radio y la televisión comunitarias cuenten con un espacio adecuado para el desarrollo de sus proyectos y salvar la supuesta "saturación de espectro". Sin embargo, llama la atención que esta transición se está dando sin que los actores involucrados se den cuenta o sean consultados, como sucedió con la aprobación del soporte técnico para desarrollar la televisión digital, decisión que se dio a conocer vía internet, sin debate previo.

En Chile, el pasado 6 de octubre, el Presidente, Sebastián Piñera, publicó el *Decreto Supremo No. 264*, dando inicio a la adjudicación de concesiones para la televisión digital cuando aún estaba en discusión en el Parlamento la ley para regular el régimen de concesiones. El decreto faculta a la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) para asignar frecuencias definitivas a los concesionarios facilitando las inversiones de largo plazo, que deberán luego ser puestas sobre una base jurídica más sólida con una nueva ley, prolongando las concesiones de demostración por un plazo de 1 a 5 años. Las asignaciones de facto que se producirán bajo el amparo de este decreto inevitablemente crearán situaciones de hecho y precedentes para concesiones definitivas, poniendo una interrogante respecto de la pertinencia del proyecto de ley que en ese momento se tramitaba en el parlamento.

Ante los reclamos de organizaciones de la sociedad civil sobre la falta de transparencia, la escasa difusión que ha tenido la asignación de frecuencias demostrativas –16 otorgadas sin concurso público–, y el sigilo con que se ha gestado el decreto, el Subsecretario de Telecomunicaciones, Jorge Atton, aclaró que el contenido de un decreto publicado hace poco, no significa que esté autorizando nuevas concesiones para la televisión digital antes que la ley se haya aprobado en el Congreso.

Al respecto, el sitio oficial de SUBTEL notificó:

"Ante las inquietudes planteadas por los representantes ciudadanos en torno a que el Decreto que renueva estos permisos demostrativos, permita al CNTV entregar nuevas concesiones antes que cambie la legislación vigente, el Subsecretario Atton aclaró que "los permisos demostrativos no constituyen nuevas concesiones, ni derecho preferente para acceder a una nueva concesión", ya que éstas son entregadas vía Concurso Público por el CNTV, proceso que hoy está congelado a la espera de la implementación

Sin embargo, resulta contradictorio emitir un decreto para la asignación de frecuencias digitales de televisión y luego declarar que dichas asignaciones se harán hasta que termine la discusión en el parlamento.

Asignar las frecuencias, sin tener previamente las condiciones de adjudicación, es una medida discrecional y arbitraria mediante la cual el Estado está haciendo un uso abusivo de su potestad para administrar el espectro. De igual manera, el decreto tampoco prevé reglas claras respecto a cuándo se regresarán las frecuencias análogas una vez que terminen los experimentos de los canales espejo, con el peligro de acaparar el espectro en detrimento de la pluralidad y la diversidad.

Más allá de la discusión parlamentaria, en atención al plazo en cuestión y a las condiciones de operación, dado que hubiera sido recomendable referir bajo qué reglas deben explotarse los nuevos canales de televisión, aún siendo de modo experimental, es casi obvia la asignación de los 6 Mghz, siendo que la figura del operador de red ya venía siendo anunciada en el Proyecto de Ley que permite la introducción de la Televisión Digital Terrestre (Boletín 6190-19).

El artículo tercero es el que pone todo más claro, porque prevé la instalación de nuevas emisoras, sin determinar las condiciones de operación ni de adjudicación, y considerando el actual proceso de transición tecnológica, no puede asumirse que se aplique la ley de telecomunicaciones como si nada ocurriera en relación con las reglas de operación de las estaciones analógicas.

En tanto no estén fijadas las reglas de operación de los concesionarios, las reglas de las experimentales que se entreguen por la vía de los artículos dos y tres no podrían (ni deberían) analogarse de modo directo, porque no han cumplido con las condiciones de obtención de la concesión.

En noviembre se inició una acción de inconstitucionalidad sobre el decreto presentado por la bancada opositora de la Cámara de Diputados que fue considerado admisible por el Tribunal Constitucional. El texto firmado por 35 diputados, aclara que “las concesiones televisivas sobre un bien nacional de uso público, como es el espectro radioeléctrico, deben realizarse mediante ley” y advierte sobre la importancia del advenimiento de la televisión digital a Chile para la libertad de expresión y el pluralismo informativo.<sup>78</sup>

La Comisión de Hacienda del Congreso chileno despachó, a mediados de diciembre, el proyecto de TV digital que ahora debiera pasar a la comisión de Cultura de la Cámara de Diputados. De acuerdo con la información preliminar, ninguna de las indicaciones presentadas por el Observatorio de Medios y la Mesa de Ciudadanía y TV Digital fue acogida por los parlamentarios. Las indicaciones aprobadas apuntan, en su gran mayoría, a asegurar las prerrogativas de los actuales concesionarios, tanto desde el punto de vista de las nuevas inversiones que deberán realizar en el escenario digital, como de los derechos relativos al uso del espectro radioeléctrico.

Lo más significativo, desde la óptica de los derechos ciudadanos, es la obligación que se le impone a los cableoperadores de “llevar, en la región que operan, todos los canales regionales en el menú o parrilla programática”. El resto es un articulado que apunta a preservar los intereses de los canales de TV abierta.

77 En: [http://www.subtel.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20101007/pags/20101007100607.html](http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20101007/pags/20101007100607.html)  
78 <http://www.observatoriofucatel.cl/?por-que-el-decreto-264-de-tv-digital-es-inconstitucional-2/>

Nada se menciona sobre la posibilidad de que los operadores tengan la obligación de transmitir campañas públicas, a cambio de las múltiples posibilidades comerciales que se les abren con la digitalización. Tampoco se hace cargo el articulado del fomento de las televisiones culturales, educativas y comunitarias. Aunque el proyecto de ley las reconoce en su naturaleza y se refiere en términos muy generales a la necesidad de potenciarlas.

La Mesa de Ciudadanía y TV digital había hecho llegar a los diputados de la Comisión de Hacienda una serie de indicaciones sobre aspectos económicos que se podrían incorporar en el proyecto para la sustentabilidad de las actuales televisiones comunitarias, y de las que puedan surgir con la digitalización. Entre otras propuestas, se planteó que las “concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción de carácter comunitaria, y las concesiones educativas y culturales” pudieran optar por diversos tipos de financiamiento, a través de fondos concursables, ampliando el fondo de antena y el de contenidos de calidad del CNTV, a emisoras de carácter comunitario. También se propuso la creación de una línea de financiamiento, en la Dirección de Organizaciones Sociales, para la creación de canales de TV de la comunidad, y que se destinara un porcentaje de las campañas públicas a estas emisoras.<sup>79</sup>

En México, el Presidente, Felipe Calderón, emitió en septiembre un decreto, mediante el cual adelantaba el tiempo para la Televisión Digital al 2015, en lugar del 2021, como estaba previsto; también, incluyó el subsidio a la población para adquirir codificadores para que televisores analógicos pudieran recibir la señal digital.

La respuesta de casi todos los sectores fue de rechazo generalizado; la propia presidenta de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), Karen Sánchez Abbott, señaló que no todas las empresas de televisión estarían listas para cumplir con el “apagón” analógico en 2015 y migrar a la televisión digital, como lo anunció el jefe del Ejecutivo.<sup>80</sup>

Tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados interpusieron en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) controversias constitucionales por considerar que el Ejecutivo invadía las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y la SCJN, a principios de diciembre, admitió a trámite las controversias constitucionales que impugnan el decreto presidencial. Con la resolución de la Segunda Sala, el caso llegará al pleno de la Corte, la cual se pronunciará sobre el decreto presidencial que adelanta la transición de televisión digital.<sup>81</sup>

Previamente, la Cofetel aprobó entregar 39 canales espejo para que igual número de concesionarios transmitan de forma simultánea en señal analógica y digital como parte del proceso de migración con lo cual son 117 canales aprobados de 2005 a la fecha, tomando de manera supletoria el acuerdo para la transición digital de 2 de julio de 2004, en el que el plazo para concluir el proceso sería 2021, y no el decreto para la transición de septiembre pasado, con que el Ejecutivo pretendía adelantar el apagón analógico al 2015.<sup>82</sup>

Por otra parte, el nuevo reglamento en Colombia para medios comunitarios ha generado gran preocupación por la falta de claridad del artículo 20, en torno a la radiodifusión digital y nuevas tecnologías. Este reglamento requiere mayor claridad pues soslaya los cambios que implicará la migración a las nuevas tecnologías y las consecuencias de nuevos mecanismos de homogenización, exclusión y monopolio, a menos que el mismo Estado, a través de su Ministerio de las Tics, desarrolle aspectos sustanciales como la manera en la cual se garantizará el acceso de todos los

79 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2060>

80 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1819>

81 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1992>

82 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1903>

ciudadanos a estas nuevas tecnologías.

En Argentina, por el contrario, se establecieron acciones que favorecen la pluralidad en el marco de la transformación digital. En este país se lanzó un nuevo sistema de TV Digital<sup>83</sup> y un plan de acceso a internet, así como un plan de telecomunicaciones.<sup>84</sup>

El informe de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH 2009, en el capítulo sobre la transformación digital manifiesta que:

“El desarrollo tecnológico ofrece una oportunidad fundamental para garantizar acceso a las frecuencias a personas o sectores generalmente marginados o excluidos. En este sentido, el desafío en estos tiempos, y en el futuro inmediato, es convertir la actual desigualdad en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en una oportunidad digital para todos y todas (...)La transformación tecnológica en la radiodifusión debería tener como meta asegurar que el nuevo dividendo digital haga un uso óptimo del espectro para asegurar la mayor pluralidad y diversidad posible. Para ello, los Estados deberían establecer mecanismos legales específicos para llevar adelante la transición a los servicios de radiodifusión digitales. Esta regulación debería contemplar un programa de migración que tenga en cuenta las necesidades y capacidades de los distintos actores involucrados en este proceso, así como el nivel de aplicación de las nuevas tecnologías. En particular, los Estados deberían evaluar las posibilidades de emisión derivadas del uso del dividendo digital, considerando este cambio tecnológico como una oportunidad para incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación”.

Por otra parte, en su Declaración Conjunta de 2007, los relatores especiales de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana resaltaron que:

“en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar”.

En este escenario, AMARC ALC ha insistido en la necesidad de que los países implementen medidas que contribuyan a favorecer el pluralismo y no a incrementar la concentración. Este fue uno de los propósitos que se buscó al presentar los Principios... en el último periodo de audiencias del año 2010 en la CIDH.<sup>85</sup>

Ahí se enfatizó el Principio que establece la necesidad de que:

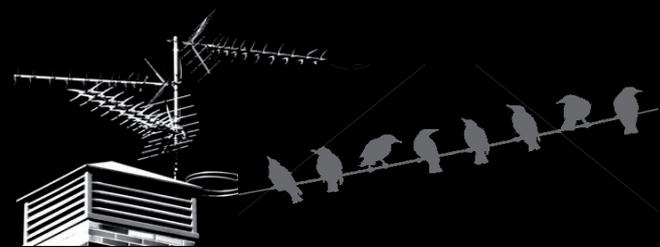
“en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Los Estados deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios públicos y comunitarios para operar. Los medios no deberán sufrir discriminaciones y se respetarán las previsiones necesarias para garantizar la continuidad de las emisiones realizadas sobre soporte analógico simultáneamente hasta agotar los procesos de transición en condiciones razonables.”

Mientras vemos avanzar los procesos de transición digital se hace urgente establecer estándares a fin de que los Estados establezcan marcos normativos y políticas sobre la base del ejercicio de los derechos reconocidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pues, de otra manera, veremos cómo los jugadores de siempre se benefician, generando consecuencias graves para los derechos humanos y la democracia en la región.

83 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2118>

84 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1849>

85 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1881>



# Situación del sector comunitario

En el mismo tenor que los otros temas, los avances de la jurisprudencia internacional de derechos humanos en relación con el reconocimiento y promoción de la radiodifusión comunitaria fue notable. Definición, condiciones de uso y condiciones de acceso para los medios comunitarios, sin discriminación, fueron establecidos tanto por el SIDH como por el de ONU en los informes citados en el resumen ejecutivo.

En materia de regulaciones para el reconocimiento del sector comunitario, Argentina fue el país que mayores avances tuvo, tanto en su ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, como en su posterior reglamento. Cabe destacar que la definición de *radiodifusión comunitaria* quedó establecida tal como lo propone AMARC en los *Principios...* Uruguay avanzó en el reglamento de la *Ley de Radiodifusión Comunitaria*, que fue aprobada en el 2007 y fue una de las normativas más avanzadas a nivel mundial. En el resto de los países, salvo algunos avances en políticas públicas, y por la vía de los hechos, como en Colombia y Ecuador, las normativas para reconocer a los medios comunitarios se quedaron varadas en los Congresos nacionales o, bien, no se registraron cambios a los ya consignados en informes anteriores. De especial preocupación sigue siendo la criminalización de la expresión por medios no autorizados en países como Chile, Brasil, México y Guatemala.

---

## 4.1 Reconocimiento legal y políticas públicas

Después del fallo de la Corte Argentina que permitió la aplicación general de la *Ley de Servicios Audiovisuales*, la nueva AFSCA hizo un llamado público para presentar propuestas para la elaboración de su reglamento; AMARC Argentina tuvo un papel activo junto a otras redes de radios comunitarias, en las que la mayoría de sus propuestas fueron tomadas en cuenta.

El nuevo marco normativo reconoce explícitamente los tres sectores de la radiodifusión: comercial, público y sin fines de lucro, en el que se incluye a los comunitarios. Dada la nueva situación, el reconocimiento legal que la norma establece deberá ser acompañado por una política pública que establezca condiciones de promoción para éstos últimos.

La LSCA no prevé barreras de ningún tipo para los medios comunitarios y públicos; para el caso de los primeros, incluyendo otros medios sin fines lucrativos, se estableció una reserva del espectro del 33%, contemplando el nuevo dividendo digital. Dicha reserva es sólo para el sector sin fines lucrativos, no incluye a los demás sectores (comercial y público) como erróneamente se ha afirmado.

Esta reserva de espectro cumple con las recomendaciones emitidas por el Sistema Interamericano para garantizar la libertad de expresión de todos los sectores y garantizar la pluralidad y diversidad. De acuerdo con el informe nacional, hasta el momento existe cierta incertidumbre en zonas

conflictivas, comprendidas como aquellos sectores en los cuales la actual presencia de emisoras (de todo tipo, comerciales y no comerciales, con licencias y permisos de operatividad y sin ellas, en condiciones regulares e irregulares) es mayor que la que el espectro permite, con las consecuencias de interferencias y litigios que de ahí se desprenden.

Muchas de las licencias todavía cuentan con plazo vigente, del mismo modo que los permisos de operatividad precarios, entre otros. Y el plazo para que los que tienen más licencias que las permitidas vence hasta septiembre de 2011, salvo para el Grupo Clarín, que obtuvo una medida cautelar que establece que el artículo que define el plazo de adecuación a la norma no se le aplique hasta una resolución definitiva en sede judicial.

Existen, además, previsiones para radios de baja potencia, diferenciados de los medios comunitarios, las cuales no requerirán de concursar a los llamados como el resto de las emisoras; los llamados serán de manera permanente, y, además, se contempla un régimen especial para comunidades y pueblos originarios.

La calificación principal para la adjudicación de frecuencias a medios comunitarios y sin fines de lucro será la valoración del proyecto comunicacional. La acreditación de la viabilidad del proyecto deberá ser analizada de acuerdo a las características del contexto del emprendimiento a fin de no vulnerar el derecho a la libertad de expresión.

En materia de políticas públicas, la ley establece que se deberá procurar que los tres tipos de prestadores de servicios de comunicación audiovisual (comercial, público y sin fines de lucro) sean capaces de operar en, y tener acceso equitativo a, todas las plataformas de transmisión disponibles. Se auspiciará y se considerará de suma importancia el amparo a la radiodifusión comunitaria, la cual ha sido explícitamente incorporada bajo la defensa de los derechos humanos vinculados a la radiodifusión, tanto por el Sistema Interamericano como por el europeo. Las políticas públicas procurarán asegurar que la radiodifusión sin fines de lucro no quede en situación de desventaja luego de la transición a los servicios digitalizados.

Asimismo, las políticas públicas estarán orientadas a contribuir a la diversidad, proveyendo una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento; a lograr una imagen equilibrada de varones y mujeres; a atender las necesidades educativas y recreativas de la infancia, así como a dar voz y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad, garantizando la participación ciudadana.

En Brasil, continúan las limitaciones al sector comunitario establecidas en la Ley 9.612/98, que regula la radiodifusión comunitaria y que se analiza a detalle en el capítulo sobre barreras en el acceso y uso de las frecuencias.

De acuerdo con el informe nacional, el número total de emisoras con autorización es de 9 mil, de las cuales 3 mil son radios comunitarias, que Abraço –*Associação Brasileira de Rádios Comunitárias*– considera “insignificante”, pues, después de 12 años de vigencia de la Ley 9.612/98, el 50% de los municipios brasileños no cuentan con autorizaciones para radios comunitarias. De los 22,300 procesos abiertos por el Ministerio de Comunicaciones apenas el 16% fueron atendidos, afirma Joaquim Carlos Carvalho, coordinador jurídico de Abraço.<sup>86</sup>

86

En: [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=6875](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6875)

El Informe final de la Subcomisión Especial de Análisis, que analizó los cambios a las normas para las concesiones de radio y televisión, aprobado por la Comisión de Ciencia, Tecnología, Comunicación e Informática en diciembre de 2008, considera que una serie de problemas perjudica el “crecimiento saludable del sistema de radio comunitaria en Brasil”. Entre esos problemas están las restricciones legales impuestas al servicio, tardanza en los procesos de otorgamiento, lentitud del poder ejecutivo para emitir los llamados de habilitación y el excesivo número de procesos de autorización archivados, en esa época más de 6,500.<sup>87</sup>

En el Congreso existen más de 30 propuestas para regular al sector comunitario, que van desde imponer medidas más rigurosas para quien opera sin autorización hasta las que descriminalizan a emisoras que transmiten sin autorización, facilidades de financiamiento para los medios sin fines lucrativos, sin que ninguna haya tenido algún avance en el 2010.

En Chile fue hasta el 4 de septiembre de 2010 que entró en vigencia la nueva ley que regula los servicios de radiodifusión comunitaria y ciudadana (la ley N° 20.433), aunque la ausencia de su reglamento provoca un limbo jurídico al no poderse aplicar. El informe nacional afirma que la estrategia del ejecutivo se centró en privilegiar el acuerdo con la asociación empresarial de radiodifusores ARCHI (Asociación de Radiodifusores de Chile), incorporando a su representante en todo el proceso de formulación y tramitación del proyecto durante 2009. Mientras tanto, la red nacional que agrupa radios de mínima cobertura con concesión vigente, Asociación Nacional de Radios Comunitarias y Ciudadanas de Chile (ANARCICH), concordó en los aspectos sustantivos de la ley, tanto en las intervenciones en el parlamento, como en las reuniones con las autoridades y a través de declaraciones públicas.

En contraste, radios chilenas asociadas a AMARC y organizaciones de la sociedad civil, hicieron las críticas de fondo al proyecto de ley. En los aspectos fundamentales, la crítica estuvo centrada en la falta de garantía del ejercicio de la libertad de expresión para los medios comunitarios y en la obligación del Estado chileno de legislar atendiendo los estándares interamericanos de libertad de expresión.

En su momento, AMARC Chile y AMARC ALC reconocieron que la ley tenía ciertos avances en cuanto a potencia, pues de 1 se pasó a 25 y hasta 40 watts para el caso de comunidades indígenas y fronterizas, pero esto sigue siendo a todas luces insuficiente. También se reconoció un avance en la ampliación del plazo de las concesiones, que pasó de 3 a 10 años, pero que mantiene la desigualdad ante el sector comercial, que tiene hasta 25 años de vigencia.

Además, se suman otras limitaciones, como las de cobertura, al contemplar sólo la comuna para dotar del servicio; de frecuencias, al asignárseles sólo una pequeña porción de la banda en FM, y de acceso a recursos genuinos, ya que sólo permite menciones publicitarias y no a todas las emisoras, sino sólo a aquellas que la autoridad de manera discrecional considere, restringiendo el mercado de anunciantes a aquellos ubicados en la zona de cobertura permitida (la comuna). Asimismo, prohíbe la publicidad electoral y la transmisión en cadena. Estas medidas discriminan sin argumento razonable al sector comunitario frente a los sectores comerciales y públicos.

---

87 “Relatório Final da subcomissão Especial destinada a analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens” (Informe final del subcomité especial para analizar los cambios en las normas de evaluación de los actos de concesión y renovación de la concesión, permiso o autorización de radiodifusión y de sonido e imágenes), en: <http://www.artigo19.org/site/documentos/relatorio-subcomissao-ccti.pdf>

En julio de 2010 las autoridades del Ministerio Secretaría General de Gobierno enviaron un borrador de reglamento a redes de radios comunitarias, organizaciones de la sociedad civil y universidades, incluyendo al Presidente de la ARCHI, que agrupa al gremio de empresarios.

La propuesta de reglamento resultó ser mucho más restrictiva que la propia ley, pues obliga a la certificación por parte de la División de Organizaciones Sociales, perteneciente al Ministerio Secretaría General de Gobierno, un punto importante que entorpece y obstaculiza la libertad de expresión porque atribuye a un organismo político del Estado la revisión de contenidos.

Un análisis del Programa de Legislaciones de AMARC ALC al respecto, a la luz de los estándares del Sistema Interamericano de Libertad de Expresión, dio como resultado que era una normativa arbitraria y discriminatoria que afectaba seriamente la libertad de expresión de este sector.<sup>88</sup> Tanto la ley como su propuesta de reglamento presentan todas las causales de discriminación establecidas por la Relatoría Especial de Libertad de Expresión en su *Informe de 2009 sobre Radiodifusión y Libertad de Expresión*.<sup>89</sup>

El compromiso de las autoridades chilenas fue recoger las opiniones de las organizaciones y sectores involucrados en la radiodifusión, a través de documentos de análisis y propuestas, para devolver una redacción final, la cual fue remitida en noviembre de 2010, en la que se pueden observar algunos cambios, pero lo sustancial en cuanto al acceso a las frecuencias y sus condiciones de uso siguen igual. Hasta el momento el reglamento no ha sido publicado por la gaceta oficial.

En reunión de trabajo, el 29 de octubre de 2010, en el marco del 140º periodo de sesiones de la CIDH, AMARC ALC presentó la situación de la normativa sobre radiodifusión comunitaria de Chile, la cual resulta contraria a los estándares de libertad de expresión y discrimina el acceso a las frecuencias de manera equitativa en cuanto a las restricciones de potencia, bandas de frecuencia, cobertura y acceso a recursos suficientes para su sostenibilidad, sin mediar argumento razonable para justificar dichas limitaciones. De igual manera, expuso que la propuesta de reglamento del actual gobierno sobre la aprobada *Ley de Servicios de Radiodifusión Comunitaria y Ciudadana* contribuye todavía más a generar la exclusión de los grupos ciudadanos para operar medios comunitarios y mantiene exigencias técnicas y condiciones de funcionamiento desproporcionadas que legalizan la desigualdad respecto del sector comercial, esta situación se agrava más con la penalización de la radiodifusión no autorizada a través de la aplicación del artículo 36B (a) que criminaliza el ejercicio de la libertad de expresión.

Con ello, el Estado chileno abusa de su potestad para administrar el espectro radioeléctrico. Toda esta situación establece la utilización de las peores prácticas a nivel internacional en materia de radiodifusión, libertad de expresión, pluralidad y diversidad.

Además, habría que agregar que en el caso chileno, a raíz de la tragedia producida por el terremoto, en febrero de 2010, la crisis global del sistema comunicativo acusó la necesidad de diversificar los canales informativos. Las radios comunitarias no pueden seguir siendo vistas como el pariente pobre, ni desde fuera, ni desde las propias experiencias comunitarias. En este sentido la aspiración a un marco regulatorio coherente con los estándares internacionales sigue siendo un desafío pendiente.

88 El análisis completo puede consultarse en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1580>

89 Apartado 3 sobre Condiciones de Uso, numeral 72: "Son discriminatorias, por ejemplo, las limitaciones que pueden estar previstas en la legislación, o que se imponen en la práctica, que establecen para cierto tipo de medios restricciones en cuanto a contenidos, potencia, cobertura territorial o acceso a fuentes de financiamiento, sin un argumento suficiente, objetivo y razonable, que persiga una finalidad legítima ajustada a la Convención Americana".

En Colombia hubo un avance importante al incorporar en la política pública licencias para emisoras comunitarias en ciudades capitales. En el 2009 se adjudicaron las licencias, y en 2010 entraron en funcionamiento.

La prohibición a las radios comunitarias para emitir propaganda política, a diferencia de los medios comerciales, que pueden hacerlo libremente, establecía una situación de desigualdad y discriminación al no poder acceder a estos recursos, así como una discriminación a las comunidades a las que dan servicio por no poder acceder a la información sobre las propuestas políticas en tiempo de elecciones. Al parecer, esto puede cambiar pronto. El 22 diciembre de 2010, el Congreso sancionó la reglamentación de la reforma política de 2009<sup>90</sup> que estipula que las radios comunitarias podrán emitir publicidad política pagada, siempre y cuando sean contratadas directamente por los movimientos y partidos políticos, los grupos de ciudadanos, los candidatos y los comités promotores del voto blanco, o de cualquier otro mecanismo de participación ciudadana.<sup>91</sup> Hasta el momento de este informe la iniciativa pasó a conciliación para que sea sancionada por el presidente, Juan Manuel Santos, y se convierta en ley de la República.

Otro costo oneroso lo constituía el pago de derecho de autor. A pesar de que la legislación comprende la concertación para definir las tarifas, fueron impuestas de manera unilateral por la Organización Sayco Acinpro, entidad sin ánimo de lucro, dedicada a recaudar los derechos generados por la explotación comercial de la música en los establecimientos abiertos al público en todo el territorio colombiano, la cual exigía 900 dólares anuales por emisora.

Desde la expedición del *Decreto Presidencial No. 3942*, del 25 de octubre en adelante, las tarifas se pagarán de acuerdo a un reglamento que deberán expedir las sociedades de autores y compositores Sayco - Acinpro, donde deberán precisar la forma de cobrar estas tarifas, que ya no podrán ser arbitrarias y, por consiguiente, costosas. Además de esto, el decreto establece que una vez publicadas las tarifas, se deberá negociar a petición del medio, sobre cobros proporcionales a los ingresos de cada estación, capacidad tecnológica e intensidad de uso de las obras.

En Ecuador, como se consigna en el capítulo de marco regulatorio, el proyecto de *Ley Orgánica de Comunicación en la Asamblea Legislativa*, impulsada por el oficialismo no prosperó. Para el sector comunitario continúan las limitaciones históricas hasta en tanto no se apruebe un marco normativo secundario que reconozca a las radios comunitarias y considere sus características. En la actualidad cuentan con mayores apoyos por parte del gobierno, quien ejerce un margen de discrecionalidad para ello. Sin dejar de reconocer que es una discrecionalidad positiva para el sector, lo óptimo debería ser contar con una ley que dé certeza jurídica al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión a través de la radiodifusión comunitaria; ello contribuiría a que el Estado ecuatoriano realizara la progresividad de los derechos de acuerdo a los estándares internacionales en la materia y a cumplir lo establecido en la constitución nacional, donde se reconoce expresamente a los tres sectores: público, comercial y comunitario.

Por la vía de los hechos el gobierno del Presidente Rafael Correa está entregando frecuencias para medios públicos y comunitarios. En diciembre de este año el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) concedió la frecuencia 102.9 Mhz, a la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento para operar una estación matriz que se denominará Radio Pública del Distrito Metropolitano de Quito FM, cuyo objetivo es servir a la comunidad de Quito y a la

90 A través del proyecto de ley 190 de 2010 Senado – 092 de 2010 Cámara, disponible en: [http://www.registraduria.gov.co/Informacion/imagenes/reforma\\_electoral\\_pl190\\_10s.pdf](http://www.registraduria.gov.co/Informacion/imagenes/reforma_electoral_pl190_10s.pdf)  
91 En: <http://elnuevosiglo.com.co/politica/politica-nacional/26321-radios-comunitarias-podran-emitter-publicidad-politica-.html>

provincia de Pichincha, sin fines utilitarios. La radioemisora tendrá su matriz en Quito y contará con una zona de cobertura en la capital de la República, así como en Machachi, Sangolquí, Cayambe y Tabacundo. Su categoría es de servicio público.<sup>92</sup> Sin embargo, no quedan claros los mecanismos para asegurar que este medio será público y no gubernamental.

También, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), aprobó el trámite para la concesión de las frecuencias para 14 comunidades indígenas; los beneficiarios deberán publicar en la prensa nacional y local los datos sobre la entrega y, posteriormente, si no existe impugnación, la entrega de las mismas seguirá su curso normal, informó el Ministerio de la Política. Además recibieron equipos de cabina y producción radial, valorados en 600 mil dólares, como paso previo al funcionamiento de similar número de frecuencias radiales, destinadas a emisoras comunitarias. En un evento público representantes del gobierno afirmaron que la aspiración es entregar más de 200 emisoras de este tipo hasta el 2012.<sup>93</sup>

Estas acciones parecen configurar el inicio de una política pública favorable al sector comunitario y concordante a las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sin embargo, hasta que no aparezca en un ordenamiento normativo, es difícil afirmar que tendrá continuidad y formas específicas para garantizar estos derechos.

Las radios comunitarias en el Ecuador no cuentan con marco normativo acorde a sus características, y aunque las prácticas jurídico-administrativas que las discriminan todavía subsisten, es innegable que éstas se han ido atenuando progresivamente desde 2002 y, en esa línea, el actual proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Comunicación constituye una importante oportunidad para eliminar toda forma de trato discriminatorio en contra de los medios comunitarios, para promover la creación de nuevos y consolidar los ya existentes, sería deseable que el oficialismo atienda las recomendaciones internacionales en su propuesta a fin de que pueda ser viable. No es el control de contenidos lo que hace la pluralidad, es la posibilidad de contar con diversidades en la propiedad de los medios lo que la hace posible.

En El Salvador, el gobierno del Presidente Funes contemplaba el diseño de una política pública que estimulara el desarrollo de los medios alternativos, sin embargo, ha mantenido intocado el sistema de medios, a pesar de las múltiples peticiones de organizaciones sociales integradas en el Movimiento por una Comunicación Democrática (MCD). No existe un cuerpo normativo que le otorgue reconocimiento legal a las radios comunitarias, ni la voluntad política para que esta situación se transforme, como lo demuestran los distintos llamados al diálogo que han hecho miembros del tercer sector que se han quedado sin respuesta. Así, la regulación jurídica actual continúa siendo excluyente; las radios comunitarias sólo cuentan con tres frecuencias para operar.

Los medios con fines sociales y comunitarios en Paraguay continúan con una reducida porción del mapa de los medios de comunicación en el país. Las radios comunitarias se contemplan en la Ley 642 de Telecomunicaciones y se regulan a través del *Reglamento de Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura* que no incorpora aspectos clave para el sector y las deja en esa definición de pequeñas. Una muestra clara y contundente de la discriminación es el nombre que se le asigna al servicio, contrario a lo que se ha desarrollado en los estándares interamericanos de derechos humanos.

En diciembre 2009, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) emitió la resolución 1218/2009, en la que planteó la modificación y la derogación de artículos del *Reglamen-*

92 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2006>

93 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2097>

to de Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura,<sup>94</sup> que dotaba de mejores condiciones al sector comunitario en cuanto a la sostenibilidad económica y simplificación de trámites para acceder a las frecuencias. En ese mismo diciembre medios comerciales integrantes de la Unión de Radiodifusores del Paraguay impugnaron el reglamento por lo que el tribunal de lo contencioso administrativo resolvió mediante una medida cautelar la suspensión de esos artículos del reglamento que impide que se aplique la resolución.

La Conatel respondió a esta demanda en lo contencioso administrativo argumentando las razones de la Resolución 1218/2009. Como coadyuvante a la demanda se adhirió la Coordinadora Nacional de Radios Comunitarias (Conacorp). En el año 2010, el Tribunal de Cuentas emitió una primera sentencia que dictamina en favor de los argumentos de la Conatel. Esta decisión fue apelada por la Unión de Radiodifusores del Paraguay y se revisó por la Sala Penal de Garantías de la Corte Suprema de Justicia. La Conatel presentó en noviembre de 2010 una respuesta a la apelación presentada, pues fue hasta ese momento que la Sala Penal de Garantías de la Corte Suprema de Justicia pudo funcionar al ser finalmente nombrado por el Congreso el miembro que faltaba para su conformación.

La Cámara de Diputados, en su sesión del 4 de Agosto 2010, dio media sanción al proyecto que modifica la Ley de Telecomunicaciones 642/95. El proyecto fue presentado por los diputados Oscar Tuma y Víctor Bogado. Las modificaciones limitan la potencia de las emisoras comunitarias hasta 300 watts de potencia, restricciones a la emisión de publicidad y la penalización de la radiodifusión no autorizada. Por tanto, las restricciones aprobadas respecto de las radios comunitarias resultan discriminatorias y contrarias al artículo 13 de la CADH.

El 28 de octubre, fueron también aprobadas las modificaciones por el Senado, al día siguiente de que el Estado paraguayo había aceptado que la nueva normativa era contraria al sistema interamericano y se había comprometido a revisar dichas modificaciones en reunión de trabajo ante la CIDH.<sup>95</sup> Que un Estado se comprometa a corregir medidas normativas ante la Comisión y un día después apruebe normas que van en sentido contrario transgrede los acuerdos y tratados internacionales que los Estados están obligados a cumplir.

Con anterioridad la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH había manifestado su opinión ante las reformas, las cuales calificó de contrarias a la CADH y a los Principios de Libertad de Expresión; de igual manera AMARC ALC envió argumentos y solicitó al Presidente Fernando Lugo el veto de la ley junto a otras organizaciones y redes de radios comunitarias como Voces Paraguay. El 12 de noviembre fue vetada por el Presidente.<sup>96</sup>

A pesar de las acciones emprendidas por organizaciones hacia el Congreso paraguayo, a fin de que aceptara el veto y llevara a cabo modificaciones legislativas acordes con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el 9 de diciembre los diputados rechazaron el veto. El proyecto pasó nuevamente a consideración de la Cámara de Senadores, como lo marca el proceso legislativo, y a principios de 2011 también rechazó el veto presidencial.

Un aspecto positivo en materia de política pública en Paraguay, a raíz del nuevo gobierno, fue la creación de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM) de la

94 Con la resolución 1218/2009 se modifica los artículos 19, 22, 23, 28,29,30,32 y 45, y se derogan los artículos 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 49 del Reglamento aprobado por resolución del Directorio No. 898/2002 del 23 de julio del 2002 y modificado por resolución No. 961/2004 del 22 de julio de 2004.

95 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1883>

96 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1932>

Presidencia de la República. La SICOM es creada mediante el Decreto 171, que en el artículo 2 expresa que:

“Es un organismo técnico y de gestión especializado de la Presidencia de la República, con funciones específicas, dentro de los límites de su competencia para la dirección, supervisión, coordinación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos, planes y actividades del ámbito de la información y la comunicación social”, y mantiene una política activa de inclusión para el sector comunitario.

En Guatemala la iniciativa de Ley de Medios de Comunicación Comunitaria 4087 fue ingresada en la Dirección Legislativa del Congreso de la República el 3 de agosto de 2009. La Comisión de Comunidades Indígenas ingresó a principios del 2010 en la Dirección Legislativa un dictamen a la ley, que fue elaborado por la consultora Legis con un contenido no consensuado con todas las organizaciones integrantes de la Mesa Nacional de Diálogo.

Un punto de desacuerdo importante entre las diferentes coordinadoras de radios comunitarias y AMARC Guatemala se refiere al cambio introducido al artículo 6 de la propuesta, que restringe la cobertura de las emisoras sólo al ámbito municipal, lo cual atenta contra los estándares internacionales de los principios de libertad de expresión e impide la garantía del ejercicio del derecho a la comunicación para las comunidades etnolingüísticas mayoritarias, así como para amplios sectores de la población cuyas necesidades nunca van a quedar satisfechas teniendo cobertura limitada al ámbito municipal.

Más allá de los dictámenes y el cabildeo realizado dentro del Congreso, la iniciativa de ley 4087 no ha pasado adelante ni siquiera en primera lectura y se encuentra bloqueada por los intereses del sector privado, al igual que otras distintas iniciativas de ley impulsadas en cumplimiento del *Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*.

En México, la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones sigue sin reconocer al sector comunitario y persiste la omisión legislativa respecto de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad a las reformas a las leyes de radio, televisión y telecomunicaciones, mejor conocida como “Ley Televisa”.

En Uruguay, si, bien, la aplicación de la Ley de Medios Comunitarios fue, en cierto sentido, exitosa, pues implicó que en primera instancia se otorgaran 38 frecuencias en la banda de FM, éstas fueron otorgadas con limitaciones en potencia y altura de antena; aunque en algunos casos esto se justifica, ya que en el área metropolitana existe una gran saturación, pero no así en el resto de el país. La reglamentación de la Ley fue un proceso lento y recién culminó en julio del 2010 estando a la espera que se apruebe por el Poder Ejecutivo. Tampoco se realizaron los llamados que estaban previstos en la Ley dos por años y será hasta el 2011 que se haga el primer llamado.

En Venezuela, hacia el año 2002 había unos 60 medios comunitarios con licencias otorgadas por el Estado. Esa cifra ha crecido exponencialmente hasta 2010, cuando la cuenta oficial es de 244 radioemisoras y 36 televisoras en el renglón comunitario, todas dotadas con las respectivas concesiones y habilitaciones administrativas. Éste es el sector de la radiodifusión que más ha crecido en el país en la última década, seguido por el de los medios públicos. Aparte, se calcula una existencia de entre 100 y 150 medios no formalizados aún por el órgano regulador. Algunas de las restricciones al sector comunitario no han cambiado en la norma, tal como se describe en el capítulo 5 de este informe.

En Perú, un aspecto a resaltar fue la política implementada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) que realizó una campaña nacional de promoción de la formalización de los

operadores del servicio de radiodifusión, con lo cual se realizaron foros informativos a fin de que las emisoras de radio, televisión y telecomunicaciones sin autorización se regularicen. Esto puede incluirse como una buena práctica, ya que antes de implementar acciones punitivas, el gobierno implementa acciones afirmativas de inclusión.<sup>97</sup>

---

## 4.2 Criminalización de la expresión por medios no autorizados

La utilización de la vía penal para la radiodifusión no autorizada sigue siendo uno de los problemas más graves de violación a la libertad de expresión pues tiene una intencionalidad inhibitoria. Las Relatorías de Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH se han manifestado en contra de esta estrategia por parte de los Estados, por considerarla desproporcionada para los fines que se persigue. El informe 2009 de Libertad de Expresión y radiodifusión de la CIDH establece que:

“En diversas ocasiones la CIDH y la Corte Interamericana han advertido que resultan sumamente gravosas para la libertad de expresión las respuestas que establezcan sanciones penales. En tanto existan medidas alternativas y menos restrictivas de la libertad de expresión que la previsión y tipificación penal de las conductas que impliquen violación a la regulación sobre radiodifusión, éstas no deberían dar lugar a respuestas de tipo penal.” (CIDH 2009: 461, Párr. 141)

Al mismo tiempo podemos observar que los países en los que se da la penalización de la radiodifusión no autorizada tienen un denominador común: o las leyes no reconocen el derecho de los grupos ciudadanos a contar con medios de comunicación propios o, bien, existe una ley que los reconoce pero de manera restrictiva y discriminatoria.

Las políticas represivas en contra de este sector, como lo afirmamos en 2009, son incentivadas en los países por una estrategia de presión 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 universales en materia de derechos humanos como lo estableció el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la ONU:

“El uso de una frecuencia no autorizada, no debiera constituir delito, sino una falta administrativa, por lo que los Estados no deben criminalizar este acto (...) Este procedimiento judicial representa un mal precedente para los esfuerzos que se realizan para despenalizar este tipo de hechos.”<sup>98</sup>

---

97 En: <http://diariolaregion.com/web/2010/06/25/realizara-campana-informativa-contra-la-informalidad-de-operadores-de-radio-y-tv/>  
98 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2195>

En Brasil, por presiones de la Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión (ABERT) el gobierno mantiene una política represiva de cierres por la vía penal.<sup>99</sup> Con base en la ley 4.117/62 y el decreto 236/67, de la época de la dictadura militar, los comunicadores pueden ir a prisión.

Incluso el selecto grupo de radios con autorización no consigue escapar de la dupla Anatel & Policía Federal, son frecuentes los casos en que son acusadas de un uso inadecuado o no autorizado de equipos. El artículo 21 de la ley 9.612/98 prevé que una radio que presenta inadecuaciones debe ser advertida por la Anatel y tener un plazo para corregir los errores. Sin embargo muchas radios han sido acusadas sin aviso previo por parte de la autoridad.

De acuerdo al informe nacional en julio de 2010, *Abraço – Associação Brasileira de Rádios Comunitárias*– identificó el cierre de 125 emisoras por la Policía Civil del Estado de São Paulo. Vale decir que por ley solamente la Policía Federal tiene permitido cerrar radios de baja potencia. La evaluación de *Abraço* es que la política del gobierno de Sao Paulo esta directamente relacionada por las presiones de los monopolios. En la mayor parte de los operativos los representantes de la policía alegaban interferencias por parte de las radios pero sin presentar pruebas al respecto.

Los datos coinciden con el inicio de operaciones de dos empresas especializadas en las estaciones de seguimiento, cuyos clientes son las grandes estaciones comerciales afiliadas con ABRA y ABERT, asociaciones que representan a las radios comerciales, que rastrean y denuncian acciones junto a la policía civil. De acuerdo a Jerry de Oliveira, coordinador Sudeste de la *Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária*:

“Existe una línea política de actuación de esta empresa junto al alto comando de la Policía Civil, y las respuestas dadas por las autoridades sigue un patrón determinado, es como si las respuestas fueran ensayadas por todos los policías, que tienen como una especie de cartilla que se aprenden de memoria para cerrar a las emisoras.”<sup>100</sup>

Hay algunos recientes precedentes jurídicos en cuanto a criminalización de las radios comunitarias que merecen ser destacados en este informe:

En julio de 2010, el Ministro del Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski negó eliminar el habeas corpus para un acusado de mantener una emisora de radio “clandestina” en Río Grande Do Sul. La Defensoría Pública de Unión (DPU) pidió la aplicación del Principio de Insignificancia, alegando que la conducta del acusado no tenía potencialidades lesivas aptas para justificar la aplicación del castigo penal. La defensoría reveló que el radialista fue acusado por el Ministerio Público Federal (MPF) por la práctica del delito previsto en el artículo 183 de la Ley 9.472/97 (realizar clandestinamente actividades de telecomunicaciones). Al analizar la denuncia, el juez de primer grado absolvió al acusado, tomando como base exactamente el Principio de Insignificancia. Este argumento fue mantenido por el Tribunal Regional Federal de la 4ª. Región que tomó en cuenta la baja potencia de los equipos utilizados por la radio.

Al analizar el recurso especial de MFP contra la decisión del TRF-4, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) rechazó el principio y ordenó la devolución del asunto al Tribunal de Primera Instancia.

De acuerdo con la Defensoría, la conducta del acusado era de una mínima ofensividad, una vez que operaba una radio comunitaria en un municipio con poco más de 2 mil habitantes en el

99 Desde 1999 el gobierno cediendo a la presión de la Abert, adquirió un equipamiento para rastrear emisoras por 47 millones de dólares. Después de ser localizada, la radio recibe una visita de agentes de ANATEL y la Policía Federal.

100 En: [http://www.vermelho.org.br/sp/noticia.php?id\\_noticia=132491&id\\_secao=39](http://www.vermelho.org.br/sp/noticia.php?id_noticia=132491&id_secao=39)

interior de Río Grande Do Sul, utilizando un transmisor de 25 watts, considerado de baja potencia. También, de acuerdo a la defensoría, es una actividad realizada sin riesgo para la sociedad, pues la emisora era utilizada exclusivamente para la promoción de actividades educativas y culturales de la comunidad.

También dijo, para demostrar la buena fe del acusado, que la radio funcionaba sin autorización de manera provisoria, pues había solicitado autorización ante el Ministerio de Comunicaciones en el 2003.

El artículo 183 de la *Ley General de Telecomunicaciones* establece una pena de 2 a 4 años de prisión, aumentada si hay daños a terceros, y una multa de 10 mil reales.

Otro precedente jurídico aconteció también en julio de 2010. El juez federal Marcus Vinicius Reis Bastos, de la 12ª Vara de la sección Judicial del Distrito Federal, juzgó improcedente la acción penal promovida por el Ministerio Público Federal contra el líder comunitario de Recanto das Emas, barrio del Distrito Federal, por supuesta explotación de una radio "clandestina". Para el juez federal, no se puede caracterizar como radio clandestina el servicio de radiodifusión para operar una radio comunitaria, pues la propia Constitución Federal asegura el derecho a la libre información, además de que el Pacto de San José (CADH), del cual Brasil es signatario, autoriza el ejercicio de esta actividad sin ningún obstáculo por parte del Estado.

El Ministerio Público Federal (MPF) hizo la denuncia en contra del Presidente de la *Associação dos Moradores do Recanto das Emas - Aremas*. En el juicio, el líder comunitario declaró haber adquirido los equipos con donaciones de gente de la comunidad, destacando que la radio daba mensajes de utilidad pública y anuncios del Ministerio de Salud. También afirmó que la asociación formalizó al Ministerio de Comunicaciones la regularización de la radio en agosto de 1999 y la autorización se la dieron en abril de 2007. Inicialmente, la denuncia del MPF fue rechazada por falta de causa. Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Federal de la 1ª Región determinó devolver el proceso al SJDF para el juicio sobre el fondo de la acusación.

Al juzgar improcedente la acción penal el juez Federal Marcus Vinicius Reis Bastos argumentó que las pruebas producidas demostraban que la radio comunitaria no funcionaba de forma clandestina, porque su existencia era de conocimiento de las autoridades locales que mandaban mensajes de salud a través de la emisora. De igual modo, era también del conocimiento del Ministerio de Comunicaciones, que la Asociación Comunitaria responsable de la emisora había solicitado autorización que fue otorgada años después.

Para el magistrado federal el derecho a la información, expresamente reconocido en el artículo 220 de la Constitución Federal, no es compatible con la criminalización de las actividades de telecomunicación, porque de acuerdo a su entendimiento, la Unión apenas debe regular la prestación de servicios, de manera que garantice la igualdad y calidad en el servicio. De esa forma un ordenamiento jurídico, informado por tales reglas, no hace una justificativa legal para la incriminación de actividades que cuando mucho caracterizan sólo una falta administrativa en caso de no ser observadas las normas que regulan la actividad radiodifusora. Por tanto, la instalación de radios comunitarias constituye una actividad destinada a realizar materialmente una norma constitucional, y quien así procede, en principio, no comete un delito. Juzgó por eso, improcedente la acusación penal promovida por el MPF contra el líder comunitario de Recanto das Emas, absolviéndolo

de la acusación de operar una radio clandestina, determinando la entrega de los equipos que les fueron confiscados por parte de la autoridad.<sup>101</sup>

En Chile sigue aplicándose el artículo 36B (a) de la *Ley General de Telecomunicaciones* que contempla procesos penales en contra de la radiodifusión no autorizada. Esta normativa violatoria de los estándares internacionales en la materia, fue también motivo por el cual, en octubre de 2010, se realizó una reunión de trabajo con el Estado chileno y AMARC ALC, en la que se denunció la situación de criminalización de integrantes de medios comunitarios no autorizados en Chile. A tan sólo tres semanas de dicha reunión el gobierno chileno reinició su política de persecución en contra de las emisoras.

El 9 de noviembre de 2010, fueron cerradas mediante la utilización del derecho penal tres radios comunitarias en la comuna de Paine en Chile: Radio Felicidad, Tentación y Radio 24. A las emisoras Tentación, que transmite por la frecuencia 105.3, y Radio 24, ubicada en la frecuencia 100.5 en la banda FM, les fueron confiscados los equipos por parte de integrantes de la Brigada de Delitos Contra la Propiedad Intelectual de la Policía de Investigaciones (PDI) con orden emitida por el fiscal Pablo Cortés, de la Fiscalía Sur Metropolitana, de la localidad de San Bernardo. Dicha orden fue liberada como parte de procesos penales abiertos en contra de integrantes de las radios. La denuncia fue iniciada por la propia Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) tras el reclamo interpuesto por una radio comercial de la zona.

De acuerdo a lo relatado por integrantes de las propias radios, cuatro policías adscritos a la PDI llegaron alrededor del mediodía del martes 9 de noviembre a radio Tentación y procedieron a incautar los equipos de transmisión. Detuvieron a los comunicadores radiales que se encontraban en ese momento. Posteriormente, los integrantes de la PDI se trasladaron al domicilio de Radio 24 e ingresaron al local por medio del uso de la fuerza. Incautaron los equipos de la emisora así como equipos de computación que no pertenecen a la radio sino a los comités de vivienda que funcionan en ese espacio. Como parte del proceso penal se detuvieron a cinco personas, entre ellos a Marcelo Núñez, director de Radio Tentación, y a Miguel Silva, director de Radio 24.

En reunión con AMARC Chile, el subsecretario de la Subtel, Jorge Atton, se comprometió, en noviembre de 2010, a investigar los operativos, pues fueron totalmente irregulares. Hasta la fecha del cierre de este informe no ha habido formalización de cargos contra ninguno de los radialistas, pero se les mantienen requisados los equipos a las radios, con lo cual no sólo se viola el debido proceso, sino que incluso se incurre en faltas graves al retener los equipos fuera de la legalidad.

Con estas acciones, el Estado chileno nuevamente incurrió en la utilización desproporcionada del derecho penal para perseguir a integrantes de radiodifusoras no autorizadas. El hecho se agravado que en Chile subsiste una legislación que impone restricciones discriminatorias para las radios comunitarias. Además durante el 2010 se documentaron los siguientes casos:

*Radio Integración.* Puerto Varas, Región de Los Lagos, Chile. Esta emisora fue silenciada e incautados sus equipos durante los días posteriores al terremoto de febrero, impidiéndoseles cumplir una función clave en la etapa de emergencia del desastre. La titularidad de la concesión está a nombre de Sociedad Marilagos, Ltda, Dial: 107.7 FM, Condición actual: concesión vigente. Sin transmisión durante 5 meses por incautación de equipos, por denuncia de emisión de publicidad y concesión sin vigencia. La primera semana de agosto de 2010 fueron devueltos los equipos y las emisiones se reiniciaron en la semana del 16 de agosto de 2010.

101 Informe "Rádio comunitária não caracteriza exploração de clandestina", disponible en El Portal da Justiça Federal: <http://www.jf.jus.br/cjf/outras-noticias/2010/julho/radio-comunitaria-nao-caracteriza-exploracao-de-clandestina>

El martes 23 de marzo de 2010 personal de la policía civil incautó los equipos de la radio comunitaria Integración de Puerto Varas, 107.7 FM, por "orden verbal" del fiscal, Naim Lamas, a raíz de una denuncia, hecha el 4 de marzo de 2010, por el ahora ex Secretario Regional Ministerial (SEREMI) de Transportes y Telecomunicaciones, Mauricio Barría, quien sostuvo que Radio Integración no tenía concesión vigente y emitía publicidad por la emisora.

A juicio del concejal, Héctor Jacob, la denuncia de Barría está vinculada a una denuncia previa del diputado de la UDI, Carlos Recondo, quien en el año 2009 solicitó una investigación contra la emisora. Luego de la incautación, Héctor Jacob acudió al cuartel de la PDI (Policía de Investigaciones) para solicitar un registro de los equipos requisados. Solicitó hablar con el fiscal Lamas, quien ordenó, al director de investigaciones de la unidad, su detención. Después de pasar cerca de 19 horas detenido (incluyendo la noche), el 24 de marzo se realizó la audiencia de control de detención, luego de la cual la jueza ordenó su liberación, pues la detención fue ilegal. A partir de esta fecha, se decretaron 90 días de investigación.

En la segunda semana de agosto fueron devueltos los equipos incautados y Radio Integración retomó sus emisiones la tercera semana de agosto 2010. Sin recibir mayores explicaciones por parte de la Fiscalía de Puerto Varas.

Jacob afirma que la concesión de Radio Integración se mantiene vigente pues, hasta la fecha, no han sido notificados de lo contrario, por lo que existiría una evidente irregularidad en el proceso. El Decreto N° 1220 entregó, en 2008, la concesión a Radio Integración, a manos de la sociedad Marilagos (donde fue traspasada desde el Centro Cultural Carlos Lorca). Esto fue publicado en el Diario Oficial el 21 de febrero de 2008 por lo que el proceso de renovación, con derecho preferente, debe realizarse recién el 21 de febrero de 2011.

Durante la investigación no se le hizo llegar a la radio ningún oficio de la Subtel señalando la caducidad de la concesión, tampoco existe publicación en el Diario Oficial del decreto de extinción de la misma. Con fecha 8 de abril 2010 se hizo llegar al defensor público la copia del Decreto N° 1220 que autoriza la concesión de Radio Integración.

Jacob es presidente y representante legal del Centro Cultural Carlos Lorca, el cual tuvo la concesión hasta 2007, pero no renovó por otro periodo y se conformó la sociedad Marilagos que postuló a la concesión, adjudicándosela en 2008 (publicada en el diario oficial el 21 de febrero de 2008).

La sociedad Marilagos funciona como un colectivo, donde Jacob, si, bien, no es parte de la sociedad, colabora con la emisora y tiene su oficina al lado de las dependencias de la radio. En el ordenamiento de la radio no existe una figura pública de un director o encargado de la emisora. En respuesta a las acusaciones de las que ha sido objeto, Jacob asegura que no emiten publicidad sino sólo agradecimientos a los colaboradores de la radio, como hacen muchas radios comunitarias en la actualidad, las que no pueden sostenerse económicamente por los impedimentos de la *Ley de Mínima Cobertura*.

*Radio Enrique Torres*, en La Granja. En esta emisora se realizaron dos operativos. El primero a cargo de dos inspectores municipales ocurrió durante el mes de febrero de 2010, en un día que la fuente no pudo precisar, a las 5 de la tarde. Los funcionarios llegaron en una camioneta municipal hasta la sede de la Junta de Vecinos N° 13, "Los Colonos", de la población Malaquías Concha, ubicada en las calles Linares con Petorca, en la Comuna de la Granja Santiago, Región Metropolitana.

En el lugar tomaron declaraciones a las personas que cuidan el recinto, y luego a los vecinos, ya que dijeron no conocer el lugar en que operaba la radio pero sí “el perímetro”. En el diálogo con los lugareños fueron mencionadas como responsables de la emisora la presidenta de la Junta de Vecinos, y una dirigente, a la cual decidieron, acto seguido, visitar en su domicilio particular. Sin embargo, en el momento en que llegaron los funcionarios ella no se encontraba presente.

El segundo operativo se efectuó el día 06 de abril 2010 a las 12 del día, a cargo de varios efectivos de la PDI, en la misma sede de la Junta de Vecinos N° 13 “Los Colonos”. Esta vez, la misma dirigente, que había sido buscada en su casa la vez anterior, se hizo presente en la sede, y los policías la dejaron citada para que fuera a declarar al cuartel de la comuna de San Ramón, ofreciéndole como alternativas interrogarla en su casa o en el lugar de trabajo.

En los dos operativos no había ninguna persona presente en el espacio físico en que funcionaba la radio. Solamente se encontraba la familia que reside y cuida la sede vecinal, compuesta por cuatro adultos y varios niños. En la diligencia realizada por la PDI, la fuente señaló que hubo violencia verbal, y uno de los adultos mayores que custodian el local se desmayó. Ante la insistencia de la policía, la requerida se presentó voluntariamente, y procedió a exponer las dependencias donde se encontraba la radio, sin mediar ninguna orden de allanamiento. El objetivo era demostrarles a los presentes que la radiodifusora ya no operaba ahí, medida que sus gestores dispusieron después de la primera inspección ocurrida en febrero. Nadie fue detenido, sólo una persona fue citada a declarar. De acuerdo a la fuente, no tienen idea de quién, en particular, ordenó los operativos, y señalaron que de acuerdo a sus informaciones, las inspecciones a otras radios en iguales condiciones no han seguido ningún patrón común.

Los inspectores municipales eran dos y llegaron en un vehículo fiscal con chofer, dejando una citación a las oficinas. En el segundo caso, la fuente no pudo precisar cuántos policías eran, pero recuerda que llegaron en un auto. Al llegar al lugar tomaron fotos, y portaban una foto de una antena que mostraron a los interrogados. Los funcionarios dijeron que su objetivo era saber si había una radio o no.

Para la radio no se trata de un cierre aislado; durante la visita de los encargados municipales, estos dijeron que “hay tres o cuatro radios más que tienen que hacer esto, porque hay una orden de investigar para las comunas de Cerrillos y Ñuñoa, investigación en la que serían partes la Contraloría General de la República, y la ARCHI”.

*Radio Tentación*, de Paine. En septiembre 2010 fueron fiscalizados por la Subtel. Una semana después fueron visitados por la policía uniformada de Carabineros, quienes no cursaron la denuncia ante el Tribunal, por tanto no se abrió causa legal contra esta radio. La denuncia en este caso, la hace radio La Voz de Paine, emisora de mínima cobertura, con concesión arrendada a una sociedad limitada de Talcahuano.

De acuerdo al informe nacional, las políticas empresariales representadas por ARCHI mantienen una ofensiva permanente de aplicación del artículo 36B(a) para radio y televisión, especialmente en contra del sector comunitario.

En México, desde junio de 2008, a la fecha, hemos asistido al endurecimiento de la política gubernamental de persecución a las radios que operan sin permiso, que en lugar de utilizar la sanción administrativa observada en la *Ley Federal de Radio y Televisión*, utiliza de manera supletoria la *Ley General de Bienes Nacionales* con sus artículos 149 y 150 que penalizan la utilización de bienes nacionales sin la concesión o permiso correspondiente. El Estado mexicano, a través de al

Secretaría de Gobernación, ha enviado operativos, con más de 120 elementos de la Policía Federal Preventiva, a cerrar radios con menos de 5 watts de potencia. Estos hechos constituyen una utilización excesiva de la fuerza pública. A estas violaciones a los derechos humanos se suman el inicio de procedimientos penales en contra de integrantes de las radios comunitarias por parte de la propia Secretaría de Gobernación, la integración de averiguaciones previas ilegales e infundadas por parte de la Procuraduría General de la República, y la emisión de órdenes de aprehensión por parte del Poder Judicial de la Federación.

El 12 de octubre de 2010 en un brutal operativo, un grupo de 25 a 30 personas encapuchadas y con armas largas cerraron la emisora La Proletaria, en el estado de Chiapas. El grupo, integrado por miembros de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) y la Unidad Especial de la Policía Sectorial del estado de Chiapas, ingresó de forma arbitraria y con uso excesivo de la fuerza. Los funcionarios no se identificaron ni presentaron diligencia alguna que fundara y motivara el ingreso a las instalaciones de la radio.<sup>102</sup>

Durante el operativo, los funcionarios del estado se llevaron todo lo que había en la radio, incluyendo los equipos que utilizaba para transmitir y una antena. Posteriormente detuvieron a seis personas, entre ellas a un menor de 14 años de edad, quien participaba en la radio. Los detenidos fueron trasladados inicialmente a las instalaciones de la PGJE, posteriormente dos de ellos fueron liberados. El menor estuvo desaparecido alrededor de 12 horas, sin posibilidades de contactar a sus padres hasta un día después. Durante su detención le informaron que estaba acusado de robo; sin embargo, todo el interrogatorio giró en torno a las actividades que realiza la radio y sus integrantes. Fue sacado de las instalaciones de la PGJE en una camioneta para que señalara el domicilio de tres integrantes de la radio. Tras ser llevado al Tutelar de Menores fue liberado hasta las 21:30 horas del miércoles 13 de octubre.<sup>103</sup>

Estos hechos estuvieron plagados de violaciones a los derechos humanos y constituyen un atentado a la libertad de expresión, por parte de las autoridades estatales chiapanecas, puesto que incurrieron en abusos graves, tales como allanamiento de morada, uso indebido de la fuerza pública y usurpación de funciones, puesto que la radiodifusión es de ámbito exclusivamente federal. Con posterioridad, las autoridades estatales declararon que sólo respondieron a las denuncias y presiones del sector comercial del estado.<sup>104</sup>

A principios del mes de noviembre, Héctor Camero, integrante de la Radio Comunitaria Tierra y Libertad, ubicada en Monterrey, Nuevo León, fue notificado de la sentencia en su contra de 2 años de prisión y una multa de más de mil dólares, por el delito de uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico sin autorización previa.

Este proceso penal contra Camero se inició en 2008 a raíz del operativo para dismantelar y asegurar el equipo de transmisión de Radio Tierra y Libertad; dicho cierre fue realizado por más de 120 elementos de la Policía Federal Preventiva, con uso excesivo de la fuerza pública y violentando las garantías del debido proceso legal. En su momento, diversas organizaciones solicitaron el cese del proceso penal al considerarlo plagado de irregularidades, pues en un inicio Héctor Camero fungía como testigo del caso y drásticamente el Ministerio Público, sin aportar nuevos elementos, cambió su calidad a la de indiciado. A pesar de todos los insumos probatorios y argumentativos que AMARC México proporcionó para que Héctor Camero fuese absuelto, por no haber delito que

102 En: <http://diariolavozdelsureste.com/lavoz/chiapas/15703.html>

103 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1820> y <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1826>

104 En: <http://diariolavozdelsureste.com/lavoz/chiapas/15703.html>

perseguir, el juez penal federal optó por dictar una sentencia que se aparta de las recomendaciones formuladas por diversos organismos internacionales.

En Guatemala, a raíz de la visita académica de los relatores de la CIDH y la ONU, AMARC Guatemala les solicitó hacer un llamado a la Cámara de Radiodifusión de este país para que cese la campaña negra de desinformación que las radios comerciales transmiten constantemente criminalizando la radiodifusión comunitaria sin licencia. De manera sistemática esta Cámara presiona al gobierno para implementar cierres por la vía penal, algo que la Superintendencia de Telecomunicaciones (SITEL) obedece activa y dócilmente.

La persistencia en la utilización de la legislación penal, en lugar de la administrativa –suficiente para recuperar la frecuencia–, constituye una política persecutoria y de criminalización en contra de la expresión por medios no autorizados y contraviene los estándares de respeto a la libertad de expresión.

---

## 4.3 Agresiones a medios comunitarios

Las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación tienen un poder intimidatorio que se convierte en barrera importante para la libertad de expresión, en especial para el sector comunitario, que de suyo tiene, en una buena parte de los países, una situación de vulnerabilidad mayor por lo descrito anteriormente en este informe, las agresiones van desde los cierres de las emisoras por falta de autorizaciones, confiscaciones de equipos, pasando por amenazas de muerte, entre otras.

Argentina atraviesa desde los primeros meses de 2008 un escenario de fuerte disputa mediática y política entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y el Grupo Clarín. Esto implica que todas las políticas de comunicación sean discutidas por los grandes grupos concentrados. Y esto incluye denuncias de censura y de amenazas difíciles de comprobar. Un peligro subyacente a esta idea es la negación del resto de los actores, no partícipes de relación binaria definida como “Gobierno vs. Clarín”, lo que resulta tan falso como miope. Por esto se destacan algunas acciones que afectan a otros medios de distinto tipo, como las comunitarias.

*Radio FM Arco Iris* (Fuente: Red Eco)

En los primeros días del mes de enero de 2010, un grupo de personas que se trasladaban en dos camionetas, atacaron la Radio FM Arco Iris de Loncopué, en la provincia de Neuquén. Quemaron todos los equipos de la radio y con una sierra cortaron los cables coaxiales de transmisión. Por un tiempo tampoco accedieron al servicio de internet ni emitieron la programación.

### *Radio Tinkunaco*

Por segunda vez, en el mes de marzo, violentaron la puerta de ingreso al centro donde se aloja la emisora, robaron una impresora e intentaron ingresar en la radio. Las personas que lo hicieron forzaron la puerta de entrada al centro comunitario Belén donde funciona la radio comunitaria y dejaron rastros de haber intentado abrir las que dan acceso a la radio, sin éxito. La emisora comunitaria de la localidad bonaerense de José C. Paz sufrió el primer robo el 4 de marzo, cuando personas que violaron la puerta de ingreso, se llevaron gran parte del equipamiento.

Muchas dudas se plantean. Por ejemplo que desde el robo anterior no se acercó ningún policía a corroborar la denuncia que realizaron. Además, los que entraron tuvieron mucho tiempo para robar el depósito que almacena alimentos para el comedor comunitario al que van más de 200 niños y niñas. Y sólo decidieron forzar la puerta de la emisora.

### *Celeste Neyra* - (Fuente: Red Eco)

El viernes 2 de julio un trabajador del equipo técnico de AM 770 denunció un problema con los equipos. Luego de bajar el transmisor, y solucionar el problema, la radio siguió transmitiendo. Pero la estructura de acero que sostiene la antena se cayó pocas horas más tarde. La torre de AM 770 está en Ciudad Evita, en Ruta 21 y Camino de Cintura (en la provincia de Buenos Aires). Para que la antena cayera, fueron cortadas las riendas que sostenían la torre y que dan a una medianera, en forma intencional. Por esto mismo se realizó una denuncia policial y se abrió una causa penal.

La Amplitud Modulada 770 funciona en Lomas del Mirador, partido de La Matanza, desde hace ocho años. Cuenta con un recurso de amparo que le permite transmitir y sus promotores presentaron toda la documentación en el censo que lanzó la AFSCA antes de que la ley se judicializara. Su director, Sergio Marino, contó en el programa "Los Locos de Buenos Aires", de FM La Tribu, que tienen al personal *en blanco*<sup>105</sup> (locutores, operadores, periodistas) y "un plantel de gente que viene a hacer sus producciones independientes y de la noche a la mañana nos enteramos que no tenemos lugar donde trabajar, que no tenemos aire, nos encontramos con una torre derribada". A esto se suma que el equipo transmisor debe estar quemado, porque al derrumbarse la torre estaba encendido.

En Honduras, a raíz del golpe de Estado, el clima generalizado de violencia y agresiones en contra de medios de comunicación y periodistas continúa en aumento. En el año 2010 se registró el homicidio de diez periodistas, colocando al país en uno de los primeros lugares con mayores niveles de riesgo para el ejercicio periodístico.<sup>106</sup>

Este año, se registró la agresión en contra de la Radio Faluma Bimetu (Coco Dulce), caso que permanece en la impunidad. El 6 de enero de 2010, pasadas las 3:30 de la madrugada, la radio comunitaria Faluma Bimetu (Coco Dulce), perteneciente a la comunidad garífuna de Triunfo de la Cruz, departamento de Atlántida, fue incendiada por desconocidos.

Desde su comienzo, la radio recibe amenazas por su oposición a diversos proyectos de desarrollo inmobiliario en la región. Las amenazas continúan y siguen recibiendo llamadas cada semana al teléfono de la emisora por parte de un hombre que afirma que "les va a ir mal" si continúan con su labor. La CIDH le otorgó medidas cautelares a la comunidad desde 2006; las medidas siguen vigentes, e incluyen a la emisora.

105 "En blanco" quiere decir que el empleado tiene aportes patronales, seguridad social y jubilación.  
106 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1885>

Las últimas medidas de protección se acordaron en el *Acta de Compromiso* del 24 de abril de 2010. Las medidas incluían patrullajes una vez en el día y una vez en la noche; reuniones periódicas entre las autoridades y los miembros de la emisora; informes mensuales por parte de la Dirección Nacional de la Policía Nacional (DNIC); y avances en la investigación para encontrar y sancionar a los responsables del incendio. Ninguna de estas medidas se ha cumplido. Alfredo López, el director de la estación, expresó, a un equipo de investigación conformado por organizaciones internacionales que visitaron el país en agosto de 2010, que los patrullajes se realizaron sólo los primeros días, pero cesaron al poco tiempo.

El 26 de agosto de 2010, el equipo de investigación visitó la ciudad de Tela y verificó lo dicho por López. La investigación sobre el incendio está frenada y no hay ninguna investigación sobre las amenazas que han recibido.

El equipo de investigación constató la falta de coordinación y contradicción entre la investigación que lleva la DNIC y la Fiscalía, lo cual resulta preocupante y ha generado un retraso injustificado en las investigaciones sobre el incendio. También resulta inexcusable que las autoridades no reciban las denuncias, que hagan esperar a las personas durante días para proveerles información y que no informen a los integrantes de la radio sobre el avance en las investigaciones. Adicionalmente, la falta de implementación de las medidas cautelares y el uso indebido que están haciendo del vehículo que debería usarse para la protección de la emisora, pone a sus integrantes en una situación de alta vulnerabilidad y riesgo, dando con ello un mensaje a los agresores de que pueden seguir actuando con total impunidad.

De igual manera, la emisora La Voz de Zacate Grande, abierta en abril de 2010, por parte del Movimiento por la Titulación y Recuperación de Tierras –cuyo objetivo primordial es la recuperación y titulación de las tierras de 10 comunidades–, sufrió diversas agresiones.

La radio cuenta con espacios informativos locales que son alimentados por 17 corresponsales de igual número de comunidades. Sus instalaciones se encuentran ubicadas en las tierras en litigio. Desde su apertura, los integrantes que operan la emisora, así como gente de las comunidades que participan en ella, han recibido constantes acciones de intimidación y agresiones cuyo único objetivo es lograr el cierre de la radio y callar la voz de los pobladores.

El mismo día de la inauguración de la emisora, 14 de abril de 2010, empleados del señor Miguel Facussé –uno de los empresarios más poderosos de Honduras– fueron enviados para interrogar a miembros de la comunidad y preguntarles los nombres de los responsables del proyecto. Al finalizar el evento, cuando algunas personas regresaban a la comunidad de La Flor, fueron agredidas por la guardia privada de Facussé, quién ha interpuesto las demandas por usurpación de tierra en contra de los dirigentes y miembros de la radio. En este incidente un hombre fue duramente golpeado en el rostro con la culata de un arma.

Ese mismo mes, el fiscal de Ministerio Público, Marco Tulio Campos presentó una denuncia penal ante el Juzgado Sección de Amapala en contra de Pedro Canales Torres, José Ernesto Laso, Wilmer Rivera Cabrera, Ethel Verónica Corea, Rafael Osorio, José Danilo Osorio, todos integrantes de la Radio Comunitaria La Voz de Zacate Grande, acusándolos por los delitos de usurpación de las tierras y defraudación de la administración pública, por instalar la radio sin contar con la autorización por parte de Comisión Nacional de Telecomunicación (CONATEL). Adicionalmente, el citado fiscal denunció a los líderes del Movimiento de Titulación y Recuperación de Tierras de Zacate Grande por el delito de usurpación de tierras, ya que de acuerdo con el fiscal la construcción de la casa de la radio se hizo en la propiedad del terrateniente Miguel Facussé.

En junio ingresó a la comunidad de Puerto Grande y otras aldeas de la península del mismo nombre, localizada en la zona sur de Honduras, un contingente militar y policiaco formado por aproximadamente 300 hombres. Según se dijo, su objetivo era capturar a 5 dirigentes del Movimiento de Recuperación y Titulación de Tierras de Zacate Grande con base en las órdenes emanadas por el Juzgado de Amapala.

Adicionalmente, estos sujetos colocaron una cinta amarilla en la puerta de acceso a la radio comunitaria con la leyenda “escena del crimen”, para evitar que la Voz de Zacate Grande continuara transmitiendo su programación. En ese momento la radio cesó sus transmisiones por temor a mayores represalias.

En diciembre fueron detenidas Elia Hernández y Elva Rubio, ambas corresponsales de la emisora comunitaria, por elementos de la policía preventiva y la fuerza naval. Los hechos se registraron mientras se efectuaba el desalojo de tierras de una familia en la comunidad de Coyolito de la Isla de Zacate Grande. Ante ello la población se solidarizó y protestó frente a la propiedad. La respuesta de las fuerzas armadas fue la detención generalizada, por lo que se llevaron presas a cerca de 20 personas, entre ellas a las corresponsales, a pesar de que estaban identificadas como prensa y que en ese momento se encontraban reportando los hechos a la radio. Elba Rubio se encontraba grabando con una cámara de video desde el techo de una casa; fue violentamente bajada del lugar y le confiscaron tanto la cámara como su carnet de corresponsal. A Elia Hernández también le confiscaron su carnet y su cámara fotográfica. Durante más de 36 horas no se pudo establecer comunicación con ellas, ni tener información sobre el lugar y motivo de su detención. Posteriormente, fueron liberadas junto con otras personas de la comunidad sin que se les imputara delito alguno.<sup>107</sup>

El 24 de Diciembre del 2010 el Juez determinó que las corresponsales de La Voz de Zacate Grande eran indiciadas por el delito de desobediencia. Su proceso quedó pendiente hasta nueva audiencia, el 14 de enero, para determinar si tenían responsabilidades por el delito de desobediencia tipificado en el código penal, que establece la prohibición de estar en manifestaciones públicas que obstruyan la labor de la administración pública. Por su calidad de indiciadas les prohibieron salir de sus comunidades.

Como parte del mismo proceso (hechos del 15 de diciembre), el 14 de enero, el Juez de Letras de Amapala, realizó dictamen de audiencia en contra de las corresponsales, así como en contra de otras doce personas más. En un proceso totalmente irregular, el día de la audiencia se les negó el recurso judicial que demandaba la nulidad del proceso por su ilegalidad, interpuesto por las abogadas del Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (Cofadeh); sin embargo, el Juez de Amapala procedió a llevar a cabo la audiencia mediante la cual también determinó que las periodistas: no podrán salir del país, tienen prohibido acercarse a la Comunidad de Coyolito, deben presentarse a firmar al Juzgado cada 15 días, y tienen prohibido asistir a manifestaciones públicas. El 19 de enero la defensa interpuso una apelación al auto de prisión que se determinó en tanto se resuelve la demanda de fondo.

En el caso de México, el creciente clima de violencia contra periodistas y medios de comunicación llevó a las organizaciones de libertad de expresión y derechos humanos a demandar al Estado un mecanismo de protección especial capaz de dar respuesta rápida y proteger adecuadamente la vida de periodistas así como de otros sectores que también se encuentran en riesgo.

107 Alertas de las agresiones se pueden consultar con detalle en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=paises/35&page=1>

En diciembre de 2010,<sup>108</sup> el gobierno mexicano emitió un convenio de colaboración entre dependencias federales para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas. Ante esto, las organizaciones que participaron en el proceso, declararon públicamente su preocupación respecto de dicha acción, dado que el convenio adolece de criterios para su adecuado funcionamiento, tales como la destinación de un presupuesto específico para su funcionamiento, entre otras.<sup>109</sup>

En Colombia se registraron varios ataques en contra de medios comunitarios, la situación de constante peligro en la que se encuentran originó que AMARC ALC, junto a Reporteros Sin Fronteras, llevaran a cabo una misión internacional conjunta, en mayo de 2010, a fin de valorar la situación de libertad de expresión, en medio de fuertes tensiones debidas a las elecciones presidenciales.

La misión se entrevistó con periodistas, comunicadores comunitarios, investigadores, académicos, representantes de ONG y funcionarios estatales en las ciudades de Bogotá, Popayán y Cartagena, para indagar la situación que viven las poblaciones indígenas y afro descendiente.

La situación que se encontró es que la violencia sigue teniendo hoy como protagonistas principales a las fuerzas de seguridad del Estado, a los paramilitares y a la guerrilla. En el escenario de confrontación ninguno de los actores involucrados distingue entre combatientes y población civil, produciendo abusos contra los derechos humanos y graves violaciones al derecho internacional humanitario, lo que incluye, sin duda, el ejercicio de la libertad de expresión.

El informe de la misión consigna que:

“En este contexto, el país tuvo un proceso electoral el pasado domingo 30 de mayo marcado por el abstencionismo en el que sólo el 47% de la población asistió a la votación, por lo que el próximo 20 de junio en segunda vuelta se determinará quien ganará la Presidencia de la República. La contienda electoral encuentra a la sociedad colombiana en medio de un proceso donde los mecanismos de protección de los derechos individuales son vulnerables.”

Así lo señala en su informe anual la CIDH, que llama la atención sobre el empleo de mecanismos de inteligencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas.

En estos años, el clima de polarización permanente extendió la lógica de la guerra a las poblaciones civiles que viven en las zonas de conflicto, con un alto costo para la sociedad civil.

Sobretudo, en las regiones más apartadas, donde los dirigentes sociales, sindicales, comunidades indígenas, y periodistas se exponen a caer bajo los intentos de coerción de la guerrilla, o a transformarse en sospechosos y ser blanco de los grupos paramilitares y de las fuerzas de seguridad del Estado como “falsos positivos”. Esto es, como falsos guerrilleros por quienes se puede cobrar recompensa.<sup>110</sup>

En la madrugada del domingo 11 de abril fue encontrado el cuerpo de Mauricio Moreno Medina, director de la emisora comunitaria indígena del Consejo Regional Indígena de Tolima (CRIT) 98.0 FM Estéreo, en el municipio de Ortega.

108 En: <http://www.cencos.org/documentos/021110ConvenioPeriodistas.pdf>

109 En: <http://www.amarcMexico.org/general/3118.html>

110 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1375>

De acuerdo a la información del Sistema de Comunicación para la Paz, SIPAZ, Mauricio Moreno Medina, era director de esta emisora comunitaria desde hace 6 años y contaba con un amplio liderazgo en la comunidad indígena de la etnia *pijao*, en Ortega, municipio del sur del Tolima, que en los últimos años ha sufrido la acción de grupos armados ilegales y es considerada una zona de conflicto con presencia de la guerrilla y paramilitares. La principal agenda informativa de la emisora es la defensa del medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas.

Mauricio Moreno Medina, indígena, de 50 años de edad, fue trasladado a un hospital de esa región, pero la gravedad de las heridas impidió salvarle la vida. Los hechos sucedieron en su domicilio privado, sin que hasta el momento se tenga más información de quiénes se encontraban con él.

De acuerdo a la versión del coronel Javier Herrera, comandante de la Policía de Tolima, existen algunas pistas del autor o de los autores del asesinato: "El ciudadano recibió 25 cuchilladas en todo su cuerpo, lo que sabemos es que departía con amigos y que fue encontrado muerto hoy en su casa, tratamos de encontrar a los responsables", y aseguró que la acción no fue cometida por grupos armados al margen de la ley y que, al parecer, el móvil del asesinato fue por motivos personales y pasionales.

SIPAZ, quien apoyó en la capacitación e instalación de la emisora a lo largo de estos años, relata que no se cuenta con registros de amenazas en contra de su vida y era un líder con gran aprecio dentro de la comunidad. En un comunicado, la organización lamenta y se duele profundamente por el asesinato de Mauricio Medina, director de dicha emisora perteneciente a la Red Pijao de radios comunitarias en Colombia.<sup>111</sup>

En agosto de 2010, la emisora comunitaria Puerto Wilches Estéreo, del municipio de Puerto Wilches, en Santander, Colombia, fue agredida, cuando desconocidos irrumpieron en las instalaciones de la planta transmisora, destruyeron el sistema radiante, desconectaron las antenas de transmisión, desconectaron los radioenlaces y robaron el cable de conexión del transmisor a la antena. Los hechos se perpetraron durante la noche, por lo que cuando los integrantes de la emisora acudieron a su apertura a las 6 de la mañana se percataron de los hechos.

Por cuarta ocasión, en menos de tres años, la emisora sufrió este tipo de ataques; apenas dos meses antes desconocidos destruyeron el sistema de protección eléctrica y robaron el cableado, los conectores y las varillas de protección en la estación de la planta transmisora ubicada en el kilómetro tres vía a Bucaramanga. Por las características de los hechos y la falta de resultados en las investigaciones, por parte de las autoridades, el equipo técnico de la emisora afirmó que el objetivo de estas agresiones es intimidar a la emisora por su labor informativa, que denuncia permanentemente los hechos de corrupción y las irregularidades de funcionarios públicos, así como por su postura crítica frente a la acción pública y a quienes incitan a actos de violencia.<sup>112</sup>

En octubre de 2010, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH condenó el asesinato del líder y comunicador indígena, Rodolfo Maya Aricape, ocurrido en el resguardo López Adentro, departamento del Cauca, en Colombia.

Maya Aricape se encontraba en su casa junto a su esposa y sus dos hijas cuando dos hombres armados le dispararon. El dirigente, de 34 años de edad, era secretario del Cabildo Indígena de López Adentro y corresponsal de la radio comunitaria Pa'yumat, del proyecto Tejido de

111 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1294>

112 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1671>

Comunicación. Maya Aricape se caracterizó por manifestarse de manera firme en contra de todos los grupos armados que operan en territorios indígenas; por su trabajo, había recibido, meses antes, el Premio Bartolomé de las Casas, en Madrid, España.

Sobre el caso, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH, en un comunicado, manifestó:

“El crimen de un comunicador indígena tiene efectos especialmente graves sobre sus poblaciones, dada la situación de mayor vulnerabilidad en que suelen encontrarse los pueblos indígenas en contextos de conflicto armado. Por ello, el Estado debe adoptar políticas especiales de prevención y protección así como investigar el crimen cometido, sancionar a los responsables y reparar a la comunidad por el daño causado”.<sup>113</sup>

Así, pues, es posible concluir que el 2010 fue un año caracterizado por el incremento en las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación en América Latina. Honduras, México y Colombia fueron los países en los que más se afectó a las radios comunitarias. Hasta el momento, todos los casos se encuentran en la impunidad, lo que aumenta considerablemente la vulnerabilidad del sector comunitario, pues, al no haber castigo en contra de los culpables, se emite el mensaje de que los agresores pueden seguir atacando sin consecuencia alguna.

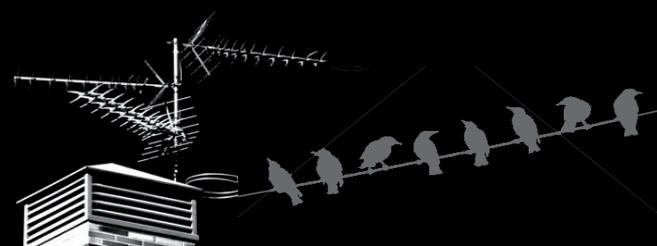
Al respecto, cabe recordar la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, según la cual:

“El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

---

113 En: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/>

05



# Barreras en el acceso y uso de las frecuencias

Las barreras para el acceso y uso de las frecuencias, especialmente para el sector comunitario, siguen siendo una constante en gran parte de los países de la región. Sobre todo ahí donde los procesos de concentración han permitido que los grupos mediáticos tengan un poder suficiente para presionar de forma indebida a las instituciones del Estado con el propósito de evitar que se reconozca a los medios comunitarios o que se definan condiciones necesarias para su desarrollo, incluyendo a los medios públicos y a los medios comerciales más pequeños. La posición dominante que conforman dichos grupos mediáticos funciona como indiscutible barrera para que nuevos actores puedan acceder a las frecuencias para el ejercicio de la libertad de expresión y, por ende, del derecho a la información de nuestras sociedades, en detrimento de la pluralidad y la diversidad.

## 5.1 Obstáculos económicos e interferencia política

En Chile, desde que entró en vigencia, el 4 de septiembre de 2010, la ley que regula los servicios de Radiodifusión Comunitaria y Ciudadana (Ley 20.433), aunque aumentaron las potencias (insuficientemente), continúan las limitaciones para la obtención de recursos económicos para la operación de las radios. La ley sólo permite menciones publicitarias, restringiendo el mercado de anunciantes a aquéllos ubicados en la zona de cobertura permitida (la comuna), de manera que las radios comunitarias no podrán acceder a campañas de bien público nacionales o internacionales. Asimismo prohíbe la publicidad electoral.

En Paraguay, existe una reacción desproporcionada de los sectores empresariales de la comunicación, con respecto a la asignación de publicidad oficial a los medios de comunicación con fines sociales, ya que objetan que se destinen recursos a los medios comunitarios dado que están determinadas en la ley como “sin fines de lucro”, definición que, según su criterio, no permitiría recibir fondos de entes públicos. Especialmente en este año la Cámara Paraguaya de Radio y Televisión (Capert) señaló que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) debe dejar sin efecto la resolución por la cual dispone la publicidad estatal en las radios comunitarias.<sup>114</sup>

La presión de Capert derivó en la presentación en julio de un proyecto de ley que prohíbe a las radios comunitarias obtener ingresos por concepto de publicidad oficial, presentado por los diputados Víctor Bogado y Oscar Tuma, violando a todas luces los estándares en la materia y profundizando la inequidad para el sector comunitario.<sup>115</sup>

114 En: <http://www.abc.com.py/nota/65206-gremio-quiere-que-conatel-revea-la-publicidad-a-radios-comunitarias/>  
115 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1503>

Los obstáculos para obtener recursos económicos en Brasil afectan principalmente a los medios comunitarios. La *Ley de Servicio de Radiodifusión Comunitaria* (Ley 9.612/98) prohíbe a las emisoras la transmisión de publicidad, la sanción por emitirla puede ser la revocación de la licencia y multas para quien se anuncie. Como consecuencia de esta restricción los partidos políticos y las organizaciones religiosas aprovechan para introducirse en estos medios a través de la dotación de recursos para cubrir los gastos de operación, poniendo en riesgo su autonomía e independencia.

De acuerdo con un estudio de la Universidad de Brasilia, el 50.2% de las autorizaciones a radios comunitarias entre 1999 y 2004 están bajo control de grupos partidarios.<sup>116</sup>

Además, las radios comunitarias y las pequeñas comerciales se ven afectadas por el pago de derechos de autor por la música que transmiten, cada mes tienen que tributar poco más de 200 dólares. La Oficina Central de Arrendamiento y Distribución (ECAD, por sus siglas en portugués), es el órgano del estado responsable de recaudar el pago. El incumplimiento acarrea una ejecución judicial en contra del medio, con la aplicación del artículo 109 de la *Ley de Derechos de Autor*, que implica una multa de hasta 20 veces el valor original del pago, la suspensión de las transmisiones y hasta la aplicación del artículo 184 del Código Penal.<sup>117</sup>

Los esfuerzos legales por revertir este pago excesivo establecido en el artículo 68 de Ley 9.610/98 sobre derechos de autor, por parte de asociaciones de radios comunitarias, han tenido en algunos casos éxito. Las asociaciones aducen, con razón, que la transmisión de música por parte de las estaciones comunitarias no tienen fines lucrativos por lo tanto la exigencia del pago de estos derechos es excesiva y rebasa las posibilidades de las radios para cubrirlo. Esta norma y su aplicación establecen un trato igual entre desiguales, pues se cobran los mismos derechos de autor a los medios que lucran con grandes ganancias que a las comunitarias, quienes tienen prohibido acceder a recursos genuinos y legales a través de la publicidad y otros apoyos. De acuerdo al informe nacional, 25 radios comunitarias de Paraná están siendo enjuiciadas por no haber pagado los derechos.<sup>118</sup>

Un ejemplo exitoso fue la batalla legal que ganó en 2006 la emisora Dinámica FM de la Asociación Comunitaria Ecológica de Rio Camboriu en el estado de Santa Catarina, quien fue a tribunales ante la demanda del ECAD. En la sentencia, el juez, Adilor Danieli, declaró la inexistencia de débitos por parte de la emisora por 6 mil reales (cerca de 3,600 dólares), pues, de acuerdo a su criterio

116 "Rádios Comunitárias – coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004) – as autorizações de emissoras como moeda de barganha política" (Radio Comunitaria - un nuevo tipo de coronelismo electrónico (1999-2004) - la expedición de permisos como moneda de cambio político), de Venício A. de Lima e Cristiano Aguiar Lopes, de junho de 2007, disponible en [http://www.observatoriadaimprensa.com.br/download/Coronelismo\\_eletronico\\_de\\_novo\\_tipo.pdf](http://www.observatoriadaimprensa.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf)

117 "Título III. DOS CRIMES CONTRA A PROPRIEDADE IMATERIAL. Capítulo I. DOS CRIMES CONTRA A PROPRIEDADE INTELECTUAL. Art.184. Violar direito autoral: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa. 1º Se a violação consistir na reprodução, por qualquer meio, de obra intelectual, no todo ou em parte, para fins de comércio, sem autorização expressa do autor ou de quem o represente, ou consistir na reprodução de fonograma e videofonograma, sem autorização do produto ou de quem o represente: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. 2º Na mesma pena do parágrafo anterior incorre quem vende, expõe à venda, introduz no país, adquire, oculta ou tem em depósito, para o fim de venda, original ou cópia de obra intelectual, fonograma ou videofonograma, produzidos com violação de direito autoral." ("Título III. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD INMATERIAL. Capítulo I. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD INTELECTUAL. Art.184. La violación de los derechos de autor: Pena - prisión de tres meses a un año o una multa. 1º. Si la violación consiste en la reproducción, por cualquier medio, de trabajo intelectual, de todo o parte, con fines comerciales, sin la autorización expresa del autor o su representante, o consiste en la reproducción de fonograma y videofonograma, sin autorización del productor o su representante: pena - prisión de uno a cuatro años y multa. 2º. La misma pena del párrafo anterior a quien venda, ofrezca en venta, introduzca en el país, adquiera, oculte o tenga en depósito, con el fin de vender, original o copia del trabajo intelectual del fonograma o videofonograma producido con infracción de derechos de autor.)

118 En: [http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id\\_noticia=5097](http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=5097)

ninguno de los dispositivos de la ley 9.610/98 autoriza el cobro de impuestos a las radios comunitarias por parte del ECAD.<sup>119</sup>

En Colombia, donde existe un marco normativo para el sector comunitario avanzado, de acuerdo a los resultados de la misión internacional conjunta de AMARC-ALC y Reporteros Sin Fronteras, en mayo de 2010,<sup>120</sup> los medios regionales y comunitarios enfrentan difíciles condiciones para su sustentabilidad, además de tener diversas limitaciones para dar cobertura informativa a sucesos que ocurren en las zonas más apartadas de su propio territorio. Las radios regionales, incluidas las comerciales, deben hacer frente a las repetidoras de las estaciones de la capital, mientras las fuentes de financiación comercial local son limitadas, y condicionan fuertemente el desarrollo de la pauta editorial.

Los costos para acceder y levantar información en las zonas de conflicto son prácticamente imposibles de asumir, sin el traslado y el apoyo logístico de las fuerzas de seguridad del Estado. Esta dificultad transforma a las fuerzas armadas en el principal emisor de informaciones sobre los enfrentamientos, para luego, de manera centralizada, elaborar y difundir comunicados a los medios nacionales, constituyéndose en una fuente oficial incontestable por la prensa regional.

De este modo, el ejercicio de la libertad de expresión de los medios comunitarios se ve en los hechos acotado respecto de su potencial, a favor de una pauta nacional elaborada por los grandes medios comerciales, concentrados en grupos económicos, y muchas veces proclives a la autocensura por el control directo e indirecto de los agentes de inteligencia oficial.

Una dificultad importante para las radios comunitarias, que se logró resolver en 2010, fue el cobro que hace Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por el uso del espectro, y que hasta el momento había generado el cierre de más de 100 emisoras. El costo ha sido sustancialmente rebajado luego de más de seis años de denuncias por el abuso en este canon.

En cuanto a la televisión comunitaria, también subsisten inequidades que desde lo económico impiden su desarrollo tales como:

- Se debe pagar a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), por derechos de explotación, el 7.0% de los ingresos brutos en caso de transmitir 7 señales codificadas. Esto es menos que lo que cancela el cable de operación comercial, que cancela un 3% sobre los suyos.
- No se permite a las televisiones comunitarias, a pesar de estar catalogadas como televisión de interés público, social y cultural, el acceso a recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Televisión.
- No se permite en ningún caso a las televisiones comunitarias, interconectarse física ni técnicamente, para la emisión de programación.

119 La decisión judicial fue publicada por la Federação das Entidades Mantenedoras das Rádios Comunitárias, TVs e Rádios Educativas de Santa Catarina (Femarcom). Disponible en: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/91497/tj-decide-que-ecad-nao-pode-cobrar-taxa-de-radio-comunitaria>

120 El informe completo se puede consultar en:

<http://legislaciones.item.org.uy/files/REPORTE%20FINAL%20COLOMBIA%20AMARC%20ALC-28052010.pdf>

El *Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta de Servicio Público sin Fines de Lucro* de Venezuela establece, entre los requisitos fijados en su artículo 5 para la obtención de habilitaciones destinados a radios y televisoras comunitarias, la “viabilidad económica y sostenibilidad del proyecto”. La evaluación de estos “requisitos económicos” es exigencia básica para la elaboración del informe que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) debe presentar al titular del órgano rector (hoy, el Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones<sup>121</sup>), con base en el cual se decide la asignación de los títulos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 del reglamento.

Los estudios de factibilidad económica de radios y televisoras suelen estar fuera del alcance de las fundaciones comunitarias, por lo que, en no pocos casos, esta condición se vuelve prohibitiva. Ello explicaría, en parte, la existencia de un centenar de emisoras al margen de la legalidad, impotentes para financiar con sus propios recursos los estudios técnicos y de costos de operación.

En México persiste la prohibición de que los medios sin fines de lucro, comunitarios y públicos accedan a publicidad comercial y oficial. Los segundos tienen presupuesto asignado desde el erario público. Para la asignación de la publicidad oficial, el Estado contrata sólo a medios comerciales, ofreciéndoles otra forma de financiamiento, actividad reglamentada por un marco normativo secundario.<sup>122</sup>

Esta restricción injustificada se manifiesta a través de la asignación arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial,<sup>123</sup> e incluso con la negativa por parte de las autoridades del Estado mexicano de contratar ese tipo de publicidad con los medios comunitarios que se lo han solicitado por escrito.<sup>124</sup>

AMARC México, con la utilización del litigio estratégico, ha logrado, al menos, el reconocimiento de que en la *Ley Federal de Radio y Televisión* no existe una prohibición expresa para que se transmitan patrocinios.<sup>125</sup> Y, en 2010, inició un litigio estratégico para combatir la discrecionalidad y discriminación de acceso a la publicidad oficial para el sector comunitario.

En Guatemala no se registraron cambios normativos, la iniciativa de ley para el reconocimiento del sector comunitario sigue empantanada en el Congreso y el acceso a las frecuencias sigue siendo por subasta al mejor postor.

A principios de 2010 el Instituto Demos de Guatemala interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra del mecanismo de la subasta que establece la *Ley de Telecomunicaciones*;

---

121 Según Decreto No. 7.513 del 22-06-2010, publicado en Gaceta Oficial No. 39.451 de la misma fecha.

122 Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2010, Publicado Diario Oficial de Federación de fecha 28 de diciembre de 2009. Disponible en: [http://www.normateca.gob.mx///Archivos/32\\_D\\_2245\\_07-01-2010.pdf](http://www.normateca.gob.mx///Archivos/32_D_2245_07-01-2010.pdf)

123 Como muestra de esa asignación se acompaña copia del primer informe bimestral correspondiente a 2010, que la Secretaría de Gobernación ha elaborado para cumplir con la obligación del Ejecutivo Federal de informar al Congreso sobre el destino de la partida presupuestaria concerniente a la contratación de publicidad oficial, en términos del artículo 19 del Presupuesto de Egresos para el año 2010.

124 Es el caso de las radios comunitarias La Voladora y Mie Nillu Mazateco (Radio Nandía), que a la fecha sostienen por separado un juicio de amparo en contra de la negativa de una dependencia federal para asignarles publicidad oficial de forma equitativa, de modo que no se limite por vía indirecta su libertad de expresión y su derecho a informar (Amparo 303/2010 ante el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y Amparo 183/2010 ante el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respectivamente).

125 En sentencia de amparo en revisión 630/2008, interpuesto por la emisora comunitaria XHCD-FM, Radiobemba FM, de Hermosillo, bajo su denominación legal Comunicadores del Desierto A. C., de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

AMARC ALC integró un *amicus curiae* para someter a consideración argumentos de derecho internacional de los derechos humanos y de derecho internacional público sobre libertad de expresión respecto de la no adecuación de la *Ley de Telecomunicaciones* –al establecer el mecanismo de subasta de frecuencias para los medios de comunicación social– a dichos estándares vigentes en materia de libertad de expresión y derecho a la información, fundamentando la falta de compatibilidad de la ley con los principios constitucionales de derechos humanos que Guatemala reconoce y por la sujeción a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que ha suscripto sin reservas en la materia específica.

Hasta el cierre de este informe la Corte Constitucional no había dado una respuesta, aún cuando los tiempos legales para tal efecto ya se vencieron, con lo que se da pie a que se recurra las instancias internacionales.

En El Salvador la regulación jurídica actual continúa siendo excluyente, las radios comunitarias sólo cuentan con tres frecuencias para operar. La figura de la subasta como único mecanismo para acceder al espectro radioeléctrico no ha cambiado en la *Ley de Telecomunicaciones*, por lo que sólo quien tiene poder económico puede ejercer su libertad de expresión a través de la radiodifusión. Los medios comunitarios se mantienen hasta el momento con una sola frecuencia que se tienen que repartir entre las 21 emisoras congregadas en ARPAS.

A diferencia de las limitaciones consignadas en este apartado, Argentina, a través de su nueva ley (LSCA, No. 26.522), creó las condiciones para que el sector sin fines de lucro pueda allegarse recursos, incluyendo el comunitario. La radio puede emitir publicidad hasta un máximo de 14 minutos por hora de emisión; en televisión abierta, hasta un máximo de 12 minutos por hora, y en televisión por suscripción los licenciatarios podrán insertar publicidad en la señal de generación propia, hasta un máximo de 8 minutos por hora.<sup>126</sup> Respecto de la publicidad oficial, al cierre del período legislativo ordinario distintos proyectos se discutieron en comisiones, sin avanzar ninguno.

---

126 Artículos 80 y 81 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

## 5.2 Arbitrariedad, discriminación y limitaciones de acceso a las frecuencias

En varios países pudieron observarse prácticas y normativas que representan serios obstáculos para el acceso a las frecuencias y por ende para ejercer la libertad de expresión, especialmente para el sector comunitario.

Un avance importante en Argentina, a partir de la LSCA, es la oportunidad que tienen ahora las cooperativas para concursar en la televisión por cable. Se reglamenta que las cooperativas de servicios públicos podrán acceder a la titularidad de licencias de radio y TV. El artículo 31 confirma que estas asociaciones también podrán prestar servicios de telecomunicaciones.

En Uruguay, desde el 2007, la *Ley de Radiodifusión Comunitaria* (No. 18.232) contempla la reserva del espectro para el sector comunitario. A partir de su promulgación se empezó a realizar el censo nacional de radios comunitarias, un proceso de regularización para que las emisoras que no contaban con licencia pudieran cumplir con los objetivos y requisitos de la normativa que culminó en noviembre del 2010.

El Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), en el cual participa AMARC Uruguay desde su conformación, procesó 412 solicitudes de asignación de frecuencias de radiodifusión comunitaria para su regulación. Esto derivó en que 38 radios comunitarias fueran regularizadas hace ya dos años y otras más sean regularizadas a la fecha de cierre del censo. Una vez concluido el censo la autoridad deberá hacer el primer llamado a concurso para la asignación de frecuencias de radiodifusión comunitaria.

De manera errónea algunos medios consignaron que la Dirección Nacional de Telecomunicaciones cerraría el 75% de radios comunitarias.<sup>127</sup> Por lo que la instancia reguladora, a través de su director, Gustavo Gómez, aclaró que el gobierno no cerrará radios comunitarias sino sólo a las que no cumplan con los requisitos establecidos por la *Ley de Radiodifusión Comunitaria*, y con el censo se constató que del total de radios registradas como comunitarias, solamente el 25% lo son realmente, ya que hay muchas emisoras comerciales “disfrazadas como comunitarias”.<sup>128</sup>

A diferencia de estos países, en los que también podemos incluir a Colombia, donde se registraron avances positivos para el acceso a las frecuencias para los sectores comunitario y público, podemos observar que en varios países las normativas y políticas públicas contienen todavía criterios que constituyen severas barreras de acceso a las frecuencias.

En Brasil, la ley limita a las radios comunitarias a una potencia de apenas 25 watts, con un radio de transmisión que no puede ser de más de 20 ó 30 kilómetros; además de que las ubican en una frecuencia única en una sola banda (87.5 FM), se les prohíbe la transmisión en cadena. No tienen ninguna protección legal contra posibles interferencias por parte de las radios comerciales, al estar en potencias tan bajas y con una única frecuencia. La legislación prevé sanciones solamente para las emisoras comunitarias que interfieran a medios comerciales pero no al revés, denotando claramente discriminación y violación a la igualdad ante la ley.

El proceso para acceder a las frecuencias es lento y burocrático; en algunos casos las radios tienen que esperar hasta 10 años para una licencia. Aún cuando pasan este proceso las condiciones de

127 En: [http://www.elobservador.com.uy/elobservador/cuerpo\\_notas.asp?id=632863&edicion=101128](http://www.elobservador.com.uy/elobservador/cuerpo_notas.asp?id=632863&edicion=101128)

128 En: <http://www.radionacional.com.uy/detail.asp?NewsId=8740>

uso de la frecuencia son sumamente limitadas: la licencia tiene una duración de 10 años con sólo una renovación más por el mismo periodo, y se exige que los dirigentes de la radio vivan en un radio de un kilómetro definido como el alcance máximo permitido por la ley.

AMARC reconoce un cierto avance en Chile, con la aprobación de la *Ley de Radiodifusión Comunitaria y Ciudadana*, ya que aumenta las potencias, que, en lugar de 1 watt, pasaron a 25 y hasta 40 watts, para el caso de comunidades indígenas y fronterizas, lo que es, de todos modos, a todas luces insuficiente. Además, se suman otras limitaciones: de cobertura, al contemplar sólo a la comuna para dotarle el servicio; de frecuencias, al asignárseles sólo una pequeña porción de la banda en FM, y de acceso a recursos genuinos, ya que sólo permite menciones publicitarias, restringiendo el mercado de anunciantes a aquellos ubicados en la zona de cobertura permitida (la comuna). Así mismo, prohíbe la publicidad electoral y la transmisión en cadena. Estas medidas discriminan sin un argumento razonable al sector comunitario frente a los sectores comerciales y públicos.

Los grandes problemas que tendrán que enfrentar las emisoras comunitarias están todavía por venir, pues, ante el limitado espectro asignado por ley, no alcanzará para otorgar frecuencias a las radios ya concesionadas y a las que iniciarán sus trámites para obtener su autorización, ya que debido a la renovación automática existente en el país, mediante la ley exprés,<sup>129</sup> el gobierno no tiene hasta ahora forma de liberar espectro.

De igual manera siguen paralizados los llamados a concurso público por parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) y las emisoras que ya contaban con autorización deben de presentar nuevamente su proyecto y someterse a concurso.

En México, El Salvador y Guatemala las condiciones de acceso y uso de las frecuencias para el sector comunitario no han cambiado respecto de lo descrito en el *Informe 2009 sobre Pluralismo y Diversidad en la Radiodifusión*.

En México, sigue vigente el marco normativo aprobado en el 2006, mejor conocido como "Ley Televisa", que no reconoce al sector comunitario ni público, pues la definición de este último se encuentra en el rubro de "medios oficiales". Sigue vigente la amplia capacidad discrecional que la ley le otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y la Secretaría de Gobernación –instancia encargada de la política interna– para asignar las frecuencias. Según el informe nacional, en más de 10 años no se han abierto convocatorias para concesiones con fines comerciales, pero sí permisos para medios oficiales no lucrativos.

En febrero de 2010, y luego de un largo proceso, la Cofetel informó de la entrega de 19 permisos, tres de ellos de televisión y el resto de radio. Los de televisión fueron otorgados para canales digitales a instituciones públicas.<sup>130</sup> Debido al poco avance en esta materia, estas instituciones tendrán que subvencionar codificadores para que se pueda recibir su señal. Los de radio, beneficiaron a seis radios comunitarias y a otras organizaciones educativas.<sup>131</sup>

129 Ley 20.292, que modifica la ley n° 18.168, General de Telecomunicaciones, con el fin de perfeccionar el régimen legal de asignación y otorgamiento de concesiones de radiodifusión sonora.

130 Gobierno del Distrito Federal, al Congreso de la Unión y a la Universidad de Guadalajara.

131 Nuevos permisos. En televisión: Gobierno del Distrito Federal, Canal 21 (Ciudad de México); Congreso de la Unión, Canal 45 (Ciudad de México), y Universidad de Guadalajara, Canal 44 (Guadalajara). En radio: Universidad Autónoma Metropolitana, 94.1 FM (Ciudad de México); Productora y Difusora Universitaria (Universidad Anáhuac), 1670 AM (Ciudad de México); Plenitud de Vida, 1280 AM (Nayarit); Por la Igualdad Social, 98.5 FM (Nuevo León); Radio Mintzita, 107.5 FM (Michoacán); Fundación Maya Cancún, 104.3 FM (Quintana Roo); Grupo Radio Monte, 99.1 FM (Jalisco); Comunicadores Filo de Tierra Colorada, 97.9 FM (Puebla); Voz Flor y Canto, 102.1 FM (Estado de México); Radio Aro, 104.5 FM (Estado de México); Cultura y Comunicación de Zaachila, 96.3 FM (Oaxaca), y Teponaztle Cultura y Comunicación, 92.3 FM (Morelos).

Las restricciones para acceder a las frecuencias, especialmente del sector comunitario, implicó un gran trabajo de interlocución política, así como sustanciales apoyos económicos que tuvieron las emisoras para poder cumplir con los requisitos técnicos y legales que se les imponen. Además las potencias fijadas para las radios comunitarias fueron de baja cobertura, sin que mediara un argumento razonable al respecto.

Las restricciones en la entrega de estas frecuencias contrasta con la rápida ampliación de la red nacional del Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional (IPN) –instancia pública–, luego de la sorpresiva creación, por decreto presidencial, del Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA), dependiente de la Secretaría de Gobernación. El OPMA recibió de manera inmediata los permisos de televisión.<sup>132</sup>

El OPMA fue creado, apenas, en marzo de 2010, y un mes después comenzó operaciones. Llama la atención que en menos de dos meses hizo los estudios técnicos necesarios y que en un tiempo récord obtuvo la opinión favorable de las autoridades. La gran contradicción es que los permisos se dieron a este organismo, con duración de un año –cuyas funciones no quedaron claramente definidas en su decreto de creación–, en lugar de otorgárselos directamente al Canal 11. Ante las inminentes elecciones presidenciales en 2012, legisladores de partidos opositores acusaron al Ejecutivo de hacer esta maniobra para convertir a ese canal en un instrumento de propaganda política.<sup>133</sup>

Otro elemento que muestra la gran discrecionalidad y arbitrariedad en el manejo del espectro, por parte del gobierno mexicano, cuyo propósito parece seguir beneficiando a los mismos grupos de radiodifusión, son las denominadas radios “combo”,<sup>134</sup> así como la renovación de más de 100 concesiones comerciales, pasando por alto el proceso que determinó la Suprema Corte de Justicia en su sentencia sobre la llamada Ley Televisa. Ambos problemas, se han descrito de manera más detallada en los capítulos sobre concentración y de renovación y revocación de concesiones respectivamente.

En Colombia siguen existiendo limitaciones de potencia y de cantidad de emisoras por municipio. Las radios comunitarias en ciudades capitales han sido restringidas de manera severa en su potencia; no pueden tener una potencia mayor a los 100 vatios y la gran mayoría de ellas se limita a los 20 y los 50 vatios.

La televisión comunitaria, regulada por la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), sigue restringida al sistema cerrado (por cable), a pesar de múltiples peticiones para evitar que, de esta manera, se conculquen los derechos de las poblaciones rurales dispersas en la geografía nacional y que, en la actualidad, no cuentan con ninguna posibilidad de acceder a los prestadores de este servicio. Esta restricción ha impedido a las comunidades organizadas el uso y acceso al espectro electromagnético y ha generado condiciones de competencia que favorecen a los cableoperadores, quienes acaparan el mercado y desplazan a los sistemas locales de la televisión comunitaria.

132 Xalapa, Veracruz: Canal 34 analógico y Canal 35 digital, Guadalajara, Jalisco: Canal 27 analógico y Canal 43 digital, Morelia, Michoacán: Canal 45 analógico y Canal 44 digital, Coatzacoalcos, Veracruz: Canal 31 y Canal 46 digital

133 Ante estos hechos, el Partido de la Revolución Democrática, de tendencia de izquierda, dijo que pedirá en la Comisión Permanente que comparezca el secretario de Gobernación, José Francisco Blake, para que informe de los “objetivos reales” de la creación del OPMA. También citarán a comparecer a los comisionados de la Cofetel para que expliquen cómo fue posible entregar de una manera tan rápida los ocho permisos, cuando el Gobierno del Distrito Federal y el Canal del Congreso tardaron años para obtener una respuesta positiva para la operación de canales digitales. Montaña, José Francisco, “Sotelo García propuso comparencia para informar sobre permisos”, en *Unomásuno*, 25 de julio de 2010, en [http://www.unomasuno.com.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2733:jose-francisco-montano&catid=144:politica&Itemid=566](http://www.unomasuno.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2733:jose-francisco-montano&catid=144:politica&Itemid=566), consultada el 26 de julio de 2010.

134 Se denomina radios combo a las emisoras que operan en AM y a las que, sin pasar por proceso de licitación o administrativo, la autoridad les otorga una frecuencia en FM para que puedan repetir su programación de AM, comercializando libremente.

En Paraguay, con el arribo del Presidente Lugo, muchos sectores sociales vieron la posibilidad de cambiar el marco normativo y contar con mejores condiciones para el sector comunitario; sin embargo, la encarnizada lucha, especialmente del poderoso sector comercial, por evitar su reconocimiento, ha impedido avanzar en la materia, tal como se consigna en el capítulo sobre marco regulatorio.

Los medios comunitarios siguen rigiéndose por el *Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura*, bajo el erróneo entendimiento de que lo comunitario se restringe a bajas potencias; los alcances autorizados van de los 10 hasta los 300 watts, y los requisitos que se les imponen rebasan, con mucho, la capacidad de las comunidades, tales como obtener la autorización de la Dirección de Aeronáutica Civil (DINAC) y la habilitación municipal (además, para obtener esta habilitación se requiere un estudio previo de impacto ambiental).

En Venezuela, según el informe nacional, durante el 2010 no se registraron cambios respecto a la regulación en el acceso a los medios comunitarios. El principal problema sigue siendo la ausencia de claridad en los criterios de la norma, pues da una amplia capacidad discrecional a las autoridades para la autorización de frecuencias, lo que puede derivar en el uso político por parte del gobierno para beneficiar a sólo algunos, contraviniendo así los principios de seguridad jurídica e igualdad ante la ley.

Las restricciones más claras para las concesiones y habilitaciones de radiodifusión sonora y televisión abierta afectan a los operadores comunitarios. En primer lugar debe mencionarse el problema de las zonas de cobertura de las radios y televisoras comunitarias; corresponde a la Conatel la fijación del ámbito de la localidad o área de cobertura y la pertinencia de la misma, según lo estipulado en los artículos 2 y 6 del *Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitaria de Servicio Público sin Fines de Lucro*.<sup>135</sup> La discrecionalidad del ente regulador le permite limitar o ampliar, según criterios insuficientemente definidos; las asignaciones técnicas de máximo ancho de banda de operación, ubicación de portadoras y modulación están determinadas por las limitaciones de la zona determinada como «localidad» para la cobertura de la radio o televisora comunitaria, pero, debido a la potestad de Conatel de ampliar la potencia, al extender el área a más de una parroquia, se puede generar discriminación entre emisoras comunitarias.

En Maracaibo, capital del estado Zulia, un caso reciente demuestra la “elasticidad” del criterio de Conatel para el establecimiento de límites de transmisión. Aunque la mayoría de los operadores comunitarios promedia unos 600 Khz de potencia, a la radioemisora Coquivacoa Estéreo 94.3 FM, ubicada en el sector Santa Rosa de Agua, al norte de la ciudad, se le permitió reinaugurarse, en junio de 2010, con una potencia de transmisión de 5 Mhz, suficiente para cubrir toda la zona metropolitana de Maracaibo.

Otra limitación, correspondiente a las restricciones de cobertura espacial, es el confinamiento de las comunitarias a la Frecuencia Modulada (FM), según establece el artículo 36 del reglamento. Ésta es una disposición que va en sintonía con las restricciones de cobertura de las señales, como requisito básico para el funcionamiento de los medios comunitarios.

---

135 Los atributos de las habilitaciones de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro tendrán como zona de cobertura la localidad en que se prestará el servicio. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones determinará las localidades en las cuales se prestarán los servicios de radiodifusión sonora comunitaria y televisión abierta comunitaria. Tales localidades no podrán ser menores que el área geográfica de la parroquia en que se preste el servicio y no podrán abarcar fracciones del área total de una parroquia. Tampoco podrán las localidades tener un área mayor a la del municipio en el que se preste el servicio. Excepcionalmente, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones podrá determinar localidades que abarquen dos o más parroquias de municipios o estados distintos, cuando las condiciones de asentamiento humano en éstas permitan razonablemente identificarlas como una comunidad. También, excepcionalmente, podrá determinar localidades menores al área de una parroquia, cuando por sus características geográficas se haga necesaria la coexistencia de más de un servicio de radiodifusión sonora comunitaria o televisión abierta comunitaria dentro de la misma.

Por último, es importante hacer mención de los condicionamientos al ejercicio del derecho a la libre asociación de los ciudadanos para la creación de radios y televisoras comunitarias,<sup>136</sup> pues el reglamento que regula al sector define al emisor como una “fundación comunitaria habilitada para los servicios de radiodifusión sonora comunitaria o televisión abierta comunitaria” (artículo 2), como se consignó en el *Informe de 2009 de AMARC sobre Pluralismo y Diversidad*.

Ecuador fue uno de los países donde la confrontación entre el Presidente Correa y los medios comerciales opositores se intensificó frente al proyecto de *Ley Orgánica de Comunicación en la Asamblea Legislativa*. Impulsado por el oficialismo, el proyecto de ley no prosperó y recibió varias observaciones por parte de organismos internacionales y de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH. La propuesta soslayó los resultados y recomendaciones de la Comisión Auditora de Frecuencias, quien los había entregado al Presidente en mayo de 2009, lo que se considera como una falencia importante.

Cabe recordar que en Ecuador, de 1996 a 2010, se han realizado apenas 5 solicitudes de frecuencias de radio comunitarias, dos de las cuales están en trámite desde 2006. Y que sólo fue atendida una de las tres solicitudes presentadas para televisión comunitaria.

La forma que encontraron las radios populares o comunitarias para funcionar legalmente fue solicitar frecuencias bajo la figura de radios comerciales privadas; aunque tampoco lograron obtener un número significativo de permisos, debido a que, como lo ha documentado la Comisión Auditora de Frecuencias de Radio y Televisión, tales frecuencias se asignaban, a menudo, bajo consideraciones de relaciones políticas o pertenencia a determinados grupos mediáticos o empresariales. De las casi 1500 concesiones de radio que actualmente hay en el Ecuador, sólo 33 son estaciones de radio comunitarias, todas ellas adheridas a la red de la Coordinadora de Radios Populares del Ecuador (CORAPE), que es, sin duda, la organización más representativa de este movimiento.

Especial mención merece la deplorable situación de libertad de expresión en Honduras, particularmente después del golpe de Estado, en septiembre de 2009, y del posterior arribo de Porfirio Lobo, mediante unas elecciones presidenciales consideradas como ilegítimas por la gran mayoría de organizaciones sociales hondureñas, y por muchos gobiernos de la región. El incremento de la violencia en contra de medios y comunicadores en ese país fue aumentándose en 2010, como se consigna en este informe en el apartado sobre agresiones a medios comunitarios.

Debido al grave riesgo en que laboran los comunicadores, en agosto de 2010, una comisión investigadora, conformada por AMARC ALC, Artículo 19 y el *International Media Support*, se trasladó a Honduras para verificar el avance en las investigaciones sobre asesinatos y agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación.<sup>137</sup> Los resultados de esta comisión fueron entregados a la CIDH, en audiencia en Washington, con presencia de representantes del Estado, y al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en Ginebra, en el marco del Examen Periódico Universal.

Las emisoras comunitarias, salvo Radio Progreso, no cuentan con licencia para transmitir, pues, de acuerdo a la *Ley de Telecomunicaciones* de Honduras, el acceso a las frecuencias se realiza mediante subasta económica ascendente, por lo que para las comunidades es prácticamente imposible competir. La comisión investigadora se reunió con la Presidenta de la CONATEL y con 3 de sus comisionados; sin embargo, fueron renuentes a proporcionar información respecto de los procedimientos y las bases de las pujas para acceder a las frecuencias. No obstante, hubo un

136 Este tema fue profusamente abordado en el capítulo referido a Venezuela del Informe 2008 de AMARC, “La Mordaza Invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión”.

137 El informe completo se puede consultar en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1885>

reconocimiento, por parte de las autoridades, de que hay acaparamiento de las frecuencias con testaferros que alquilan las radios o las venden. Y, al cuestionarlos sobre esta situación, se declararon incompetentes en el tema, pues, de acuerdo a su testimonio, sólo pueden operar con la ley que tienen actualmente.

La falta de reconocimiento a la radiodifusión comunitaria, así como los impedimentos económicos de las comunidades para acceder a las frecuencias, pone en situación de mayor vulnerabilidad a las emisoras, ya que no hay un marco que les brinde certeza jurídica; además, tienden a ser blanco de ataques por parte de grupos poderosos, como es el caso de Zacate Grande y Coco Dulce en la zona garífuna.

Como se puede constatar, todavía persisten normativas y políticas que, a la luz de los estándares internacionales, son violatorias del ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información, en especial del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y de los *Principios* 12 y 13 sobre Libertad de Expresión.

Las barreras de acceso a las frecuencias, las subastas, la discriminación de potencias, el limitado acceso a recursos, entre otros factores, son incompatibles con la libertad de expresión. Al respecto, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH en su Informe 2009 ha planteado:

“Por lo tanto, las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana [...] y en la Declaración de Principios. Similar criterio sostuvieron los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana en su ‘Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión.’”

Por otra parte, el simple reconocimiento legal para acceder a una licencia no alcanza para garantizar la libertad de expresión, si existen discriminaciones o arbitrariedades en las condiciones de uso de las licencias, ya que limitan severamente la capacidad de los sectores privados sin fines de lucro de utilizar las frecuencias, así como el derecho del público en general a escucharlas. En tal sentido, el derecho a la libertad de expresión, reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana, prohíbe que se impongan limitaciones arbitrarias o discriminatorias al uso de las licencias de radiodifusión. Es por ello que la regulación debería permitirle a estos medios de comunicación diferentes fuentes de financiamiento; entre ellas, la posibilidad de recibir publicidad, a la par de otras garantías que impidan la competencia desleal entre radios, y siempre que no se interfiera con su finalidad social. Asimismo, es necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues, de esa manera, se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión.

Los *Principios*... propuestos por AMARC establecen la necesidad de contar con criterios democráticos y equitativos al respecto.

## 5.3 Clausuras injustificadas y falta de garantías

Para entender la relevancia de la problemática implicada en las clausuras injustificadas hay que mencionar lo acontecido en Perú en el 2009. Ahí se muestra claramente una práctica administrativa tendiente a acallar voces críticas, incluyendo la utilización de leyes penales como medida para reprimir el ejercicio de la libertad de expresión.

En 2009, utilizando argumentos frágiles, el gobierno –a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)– decidió cancelar la licencia de funcionamiento de la televisora Radio OrienteTV, de Yurimaguas, aludiendo, como justificación, una inspección técnica –efectuada en julio del 2005–, donde se determinaba que la estación, de servicio educativo por televisión en VHF, venía operando sin el servicio autorizado.

La resolución viceministerial N° 025-2010-MTC/03 reza que, de acuerdo a las normas del MTC, era obligación del titular instalar los equipos requeridos para la prestación del servicio y la realización de las pruebas de funcionamiento respectivas, dentro del período de instalación y prueba, que tiene una duración improrrogable de doce meses.

Sin embargo, Giovanni Acate, director de Radio Oriente-Vicariato Apostólico de Yurimaguas –e implicado en un proceso en el Primer Juzgado Mixto de Alto Amazonas (Loreto), por la cobertura que efectuó su medio de comunicación de las protestas de las comunidades amazónicas en mayo de ese año–, explicó que la gestión de la licencia de funcionamiento data del régimen de Alberto Fujimori y que, recién durante el gobierno de Alejandro Toledo es cuando se les había otorgado el permiso para operar en la provincia de Alto Amazonas:

“Y en abril del 2006, el propio ministerio emite un certificado de homologación de la antena de radiodifusión en VHF de la emisora loreтана, donde se confirma que cumple con las disposiciones de la ley y su reglamento general (...) por lo que se permite su uso en el territorio nacional”.

Geovanni Acate Coronel, y otras personas que han acompañado a una comunidad indígena en su lucha por el derecho a la tierra en el Perú, fueron perseguidos penalmente en 2010 por hechos relacionados, entre otros, con el derecho a la libertad de expresión. A partir de la huelga amazónica ocurrida entre abril y junio del 2009, en la carretera Tarapoto, Yurimaguas, el padre Mario Bartolini, Eduardo Acate Coronel, y otras seis personas fueron acusadas de delitos como bloqueo de carreteras, delito contra la tranquilidad pública, contra el patrimonio, contra la libertad individual, contra la administración pública, y contra los poderes del Estado (instigación al delito de rebelión). El 21 de diciembre, el Juzgado de Distrito Mixto de Alto Amazonas emitió una sentencia absolutoria para Eduardo Acate, estableciendo:

“la no participación ni responsabilidad en modo alguno de estos hechos por parte del acusado Eduardo Geovanni Acate Coronel, en todo caso su participación durante la vigencia de las medidas de fuerza se centraron a una labor exclusiva de cobertura de información, despachos informativos a medios de comunicación de alcance nacional y mundial de los hechos que se venían dando en la ciudad, como en el eje carretero en su calidad de periodista”.<sup>138</sup>

De igual manera, Radio La Voz, emisora comercial regional ubicada en la ciudad de Bagua Grande, provincia de Utcubamba, región Amazonas, con licencia de funcionamiento por diez años, otorgada en febrero del 2007 por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), fue clausurada arbitrariamente por el gobierno peruano el 08 de junio del 2009.

138 Más información en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2100>

Estos cierres injustificados tienen como antecedente el conflicto en Bagua.<sup>139</sup> La Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) de Perú denunció ante la CIDH la situación de interferencia a la libertad de expresión que se vive en el país por los casos de Radio La Voz y de Radio Oriente de Loreto, a las cuales se les iniciaron procesos administrativos, aduciendo problemas con sus licencias, como represalia por haber informado sobre protestas sociales. Además, denunció que varios dirigentes amazónicos fueron encarcelados en el marco de la huelga indígena.

En enero de 2010, el MTC retiró la frecuencia No. 8 de Radio y Televisión Oriente de Yurimaguas, aduciendo incumplimiento en ciertos aspectos técnicos. Sin embargo, el 14 de mayo de 2010 el MTC, bajo Resolución Directorial No. 1744-2010-MTC/28, resolvió devolver la frecuencia.

Radio La Voz fue galardonada en marzo de 2010, estando fuera de servicio, por la organización inglesa *Index on Censorship*, con el premio “Guardián de la Libertad de Expresión” por su trabajo informativo durante la protesta indígena. Tras las intensas presiones de las organizaciones defensoras de los derechos humanos y de la libertad de expresión, el gobierno devolvió la frecuencia a la radio La Voz de Bagua, en agosto 2010.

Ambos casos muestran el uso de la legalidad como vía para impedir la libertad de expresión, una estrategia que se está usando recurrentemente por los gobiernos para tratar de acallar voces incómodas, lo cual es claramente violatorio de los derechos para emitir información y opiniones, así como del derecho de la sociedad a recibir información diversa.

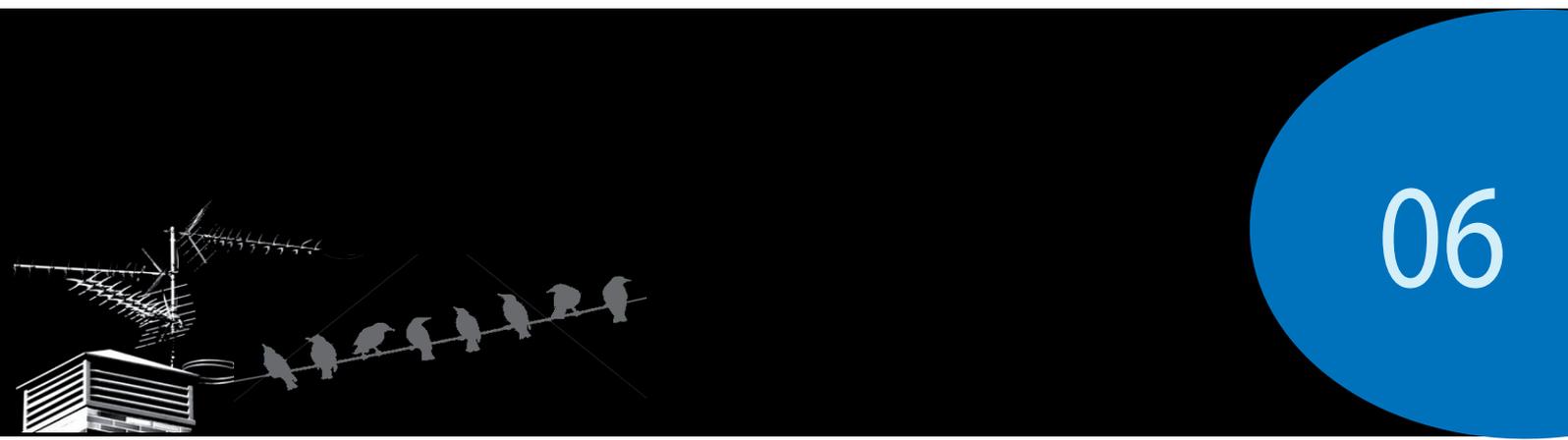
Además de los casos anteriores, en marzo de 2010, el gobierno hizo un operativo para clausurar más de 100 emisoras. El presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, Juvenal Silva, expresó:

“Preocupa que en un país democrático como el nuestro, se esté cancelando –sin informar a la población– más de 100 emisoras al interior del Perú”, y consideró el tema como de interés público: “nos encontramos en el contexto de un proceso electoral, y el ejercicio de los derechos políticos está íntimamente relacionado al acceso de una prensa libre y a la libertad de opinión”<sup>140</sup>

El gobierno clausuró radios en las localidades de Abancay, Andahuaylas, Arequipa, Ayacucho, Bagua, Barranca, Cajamarca, Cañete, Cusco, Chiclayo, Huancayo, Puno, Urubamba y Tacna. El 8 de abril de 2010 clausuró a la radio La Buenísima, en Sechura, Piura, por cuestionar a la empresa transnacional brasileña, Vale del Río Doce, que extrae fosfatos de Sechura y cuya concesión fue otorgada por el gobierno.

139 Antecedentes del caso pueden consultarse en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=paises/31>, <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1173>, <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1130>, <http://legislaciones.item.org.uy/?q=node/1102> y <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1426>

140 En: <http://elpolvorin.over-blog.es/article-durante-mandato-de-garcia-se-han-cerrado-100-emisoras-de-radio-en-peru-48365401.html>

A black horizontal band across the middle of the page contains a white illustration of a radio tower on the left and a series of birds perched on a wire extending to the right. A large blue circle on the right side of the band contains the number 06 in white.

06

# Renovación y revocación de concesiones

Tal como AMARC lo ha venido sosteniendo desde hace varios años, un tema central en la radio-difusión es la renovación de concesiones y licencias. Al ser un bien finito, el espectro radioelétrico debe ser administrado por los Estados con criterios democráticos que permitan la mayor pluralidad y diversidad de medios. Sin embargo, en muchos de los países de la región se práctica la renovación automática, lo que constituye una de las principales barreras a la entrada de nuevos actores, al dejar que los mismos grupos o personas mantengan a perpetuidad las frecuencias.

De acuerdo con los *Principios...* de AMARC para garantizar la diversidad y Pluralidad:

“La renovación de las concesiones no debe ser automática y deberá estar sujeta a la evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos al requerir la adjudicación de la concesión respectiva, previa audiencia pública no vinculante en la que la comunidad opinar y recibir explicaciones de lo hecho con la explotación de las frecuencias respectivas. Los Estados deben abstenerse de fijar reglas que admitan la automaticidad de las renovaciones por tratarse de la utilización de un bien escaso cuyo uso está destinado al ejercicio y garantía de derechos humanos”.

Según los informes nacionales, la situación en 2010 no ha cambiado con respecto a lo señalado en los informes de 2008 y 2009, salvo en el caso de Argentina, país que, una vez aprobada y habilitada la ley, en 2009 y 2010, respectivamente, cambió sustancialmente las condiciones de renovación y revocación de las licencias.

En Uruguay, Colombia y, de manera más reciente, en Argentina, el acceso a las frecuencias se hace mediante concurso con audiencia pública previa no vinculante. Con la nueva ley, en Argentina, el mecanismo de asignación de licencia es, con una sola excepción, el del concurso público, abierto y permanente para todas aquellas emisoras que usan espectro. Esto quiere decir que, si en un momento queda desierto el concurso, se vuelve a llamar; abierto significa que si alguien encuentra una frecuencia disponible y demuestra que técnicamente es susceptible y puede ser incorporada a los planes de frecuencias, se incorpora al plan, y se llama a concurso, de tal suerte que incentiva las instancias de pluralismo.

La audiencia pública sirve para que el público pueda conocer cuál fue la propuesta que se adjudicó la licencia; cuál es la propuesta, en materia de programación educativa y cultural, y quiénes son los anunciantes de los dueños; de modo tal que si alguien gana la licencia tiene que seguir explotándola con base en el compromiso que adoptó.

Cuando haya espectro en lugares de alta vulnerabilidad social, y se trate de emisoras de muy baja potencia, no habrá concurso sino adjudicación a demanda, de manera directa, sin derecho a prórroga, de modo tal que se fomente la aparición de medios en lugares sin oferta mediática. La vigencia de la licencia es de 10 años, y es susceptible de prórroga, por una sola vez, por otros 10 años, previa celebración de audiencia pública realizada en la localidad donde se preste el servicio, de acuerdo con los principios generales del derecho público en dicha materia. El análisis de la solicitud estará condicionado a la presentación de la totalidad de la documentación taxativamente indicada por la reglamentación. No podrán obtener prórroga de la licencia quienes hayan sido sancionados reiteradamente con falta grave, según la tipificación establecida por la presente ley y sus reglamentos.

En Chile la renovación tiene un carácter temporal, pero renovable, y se puede transformar en permanente, a raíz de la “Ley Exprés” del 2008. El régimen chileno de concesiones está estrechamente ligado a la administración del espectro, toda vez que ambas materias son responsabilidad de la misma autoridad sectorial, a diferencia de otros países, en los que la responsabilidad de la administración del espectro está separada de la autoridad sectorial. De esta forma, en la actualidad, la

autorización de una concesión que requiere espectro es sometida previamente a un estudio de verificación de disponibilidad de frecuencias.

Cuando el Congreso chileno aprobó la “Ley Exprés” de renovación de las concesiones de las radios comerciales, que en la práctica equivalía a mantener el escenario de concentración de la propiedad radial por 25 años más –aunado esto a la vigencia del derecho preferente de los titulares de las concesiones– múltiples voces, entre ellas AMARC Chile, señalaron que dicha ley produciría graves consecuencias para la libertad de expresión, el pluralismo y la democracia.<sup>141</sup>

La ley se sancionó un año después de que el grupo español PRISA comprara Iberoamerican Radio Chile, concentrando doce cadenas de radio FM con más de 300 concesiones de Arica a Punta Arenas, equivalentes al 40% del total del espectro, y con un acaparamiento del mercado publicitario cercano al 60%.

La Fiscalía Nacional Económica, la Corte Suprema, la Contraloría, y la SUBTEL autorizaron la millonaria compra que efectuó PRISA sin corroborar si se cumplía la cláusula de la reciprocidad de las inversiones para los capitales extranjeros, que establece la *Ley de Prensa* en su artículo 9º.<sup>142</sup> Por otro lado, las políticas impulsadas por los gobiernos de la concertación, mediante el *lobby* de las radiodifusoras comerciales, habían hecho mucho más difícil revertir a futuro esa concentración de la propiedad, gracias al derecho preferente y las renovaciones exprés de concesiones.

Las autoridades españolas informaron que en ese país no era posible que un chileno comprara el 40% de las concesiones radiales, porque existía una ley que impedía la formación de monopolios. Los efectos de la crisis económica internacional lograron que en esos años el grupo PRISA vendiera una de las 12 cadenas que poseía, sin que por ello dejara de hacer sentir la asfixia económica sobre el resto de las radios comerciales agrupadas en ARCHI.

Al iniciarse el año 2010, PRISA debía renovar 37 concesiones que expiraban ese año, renovación que, sin embargo, como ya sabemos, es un trámite expedito, porque tienen la preferencia y porque sus costos fueron simplificados en 2008. Por eso no puede dejar de sorprender que, dos años después, los mismos actores que promovieron la ley de renovación de concesiones, como la ARCHI y la ANARCICH, invoquen la cláusula de reciprocidad de las inversiones, para solicitar a la Subtel que las 37 concesiones de PRISA no sean renovadas. En este tenor, el pasado 24 de noviembre, la ARCHI ingresó una reclamación oficial ante el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Por su parte, el director general de operaciones de Iberoamericana, Ricardo Berdicheski, señaló no tener preocupación, ya que tiene buenos puntajes para la renovación de las concesiones.

En este contexto, el ahora dirigente de la ARCHI, Luis Pardo, declaró públicamente que esta suelta “concentración podría significar un debilitamiento de la pluralidad de los medios informativos”.<sup>143</sup> Lo que resulta paradójico es que Pardo manifiesta una gran preocupación por la concentración de medios, cuando en su momento fue de los principales impulsores de la “Ley Exprés”. Pardo es, además, presidente de la Asociación Internacional de Radiodifusores (AIR), asociación que ha tenido una intensa actividad de cabildeo con gobiernos de la región, denunciando la suelta ilegalidad de los medios comunitarios; incluso, en marzo de 2010, en audiencia temática en la CIDH volvió a abordar el tema.<sup>144</sup>

141 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/761>

142 Artículo de la Ley de Prensa que establece el llamado principio de reciprocidad, este señala que los inversionistas extranjeros en radio, que superen el 10% de la propiedad deben acreditar en forma previa que en los países de origen del capital, los chilenos poseen del mismo trato que ellos en Chile, algo que no se cumple en esta ocasión

143 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1999>

144 En: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=118>

El tema se agrava en Chile, si tomamos en cuenta no sólo esta “Ley Exprés” sino, también, la adjudicación de canales, discrecional y de facto, que el Presidente está haciendo para la televisión digital.

En Brasil, recientemente, en agosto de 2010, el periódico *Folha de São Paulo* demostró que, en un año electoral, el gobierno federal casi triplicó el número de renovaciones y nuevas autorizaciones para radios en todo el país. La mayoría de ellas (57%) beneficia a grupos ligados a políticos e iglesias. Según una investigación realizada por ese medio, la Presidencia y el Ministerio de Comunicaciones autorizaron licencias para 183 radios comerciales y educativas en 162 municipios, de las cuales 76 están relacionadas con políticos y otras 28 están subcontroladas por entidades religiosas y evangélicas. Por lo menos 184 emisoras de radio y televisión funcionan con licencias vencidas, y –según la opinión de especialistas– la situación del sector es caótica. Hay emisoras cuya licencia ha expirado desde hace más de 20 años, y cuyos pedidos de renovación están retenidos por el Ministerio de Comunicaciones y el Congreso Nacional.

La renovación de concesiones en Brasil es prácticamente automática ya que no se cuenta con ninguna evaluación de los concesionarios que sirva para fundamentar dicha renovación, con lo cual se impide que nuevos concurrentes puedan acceder a las frecuencias.

Después de casi tres años de analizar el tema en México, la Cofetel emitió, el 29 de septiembre de 2010, un criterio para resolver más de 100 solicitudes de refrendo a radios comerciales, incluyendo el pago de una contraprestación económica, a través de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 19 de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, que establece el procedimiento de prórroga de concesiones en telecomunicaciones. Estos refrendos corresponden a la tercera etapa de las solicitudes de renovación de las concesiones vencidas, las cuales se presentaron después de que la SCJN, en su sentencia por la inconstitucionalidad a las reformas de radio y televisión, determinó que para poder otorgarse debe haber un proceso de licitación y un pago al erario. La Cofetel eludió la sentencia de la Corte, y determinó la supletoriedad con la ley de telecomunicaciones, beneficiando así los grupos de radiodifusión que constituyen un oligopolio.

Además, como parte de esta política, el gobierno de Calderón, a través de la Cofetel, autorizó, en el mes de noviembre, la transición de AM a FM a 126 estaciones de radiodifusión sonora, con lo que sumaron 289 aprobaciones de las 408 solicitudes recibidas al 31 de octubre. Según la explicación de este órgano regulador, el cambio de frecuencia no se otorga como una nueva concesión o permiso, pues servirá para prestar el servicio original con mayor calidad y cobertura.<sup>145</sup>

Esta política iniciada en el 2009, autoriza que las licencias de radio en AM accedan a una señal en FM, mejor conocidas como radios “combo”, bajo el pretexto de dar condiciones para la radio digital, esto tiene como consecuencia una mayor concentración de frecuencias, y que el poco espectro restante en la banda de FM se asigne a los mismos beneficiarios que conforman el oligopolio de la radio en México, mientras a las estaciones comunitarias y públicas se les niega el acceso a las frecuencias y se establecen requisitos altamente inasequibles para ello. Esta es una política que profundiza seriamente las asimetrías del sector y la discriminación al sector sin fines de lucro comunitario y público, convirtiéndose esto en otro obstáculo sustancial para la pluralidad y la diversidad. Al respecto, la CIDH sostiene que:

---

145 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1949>

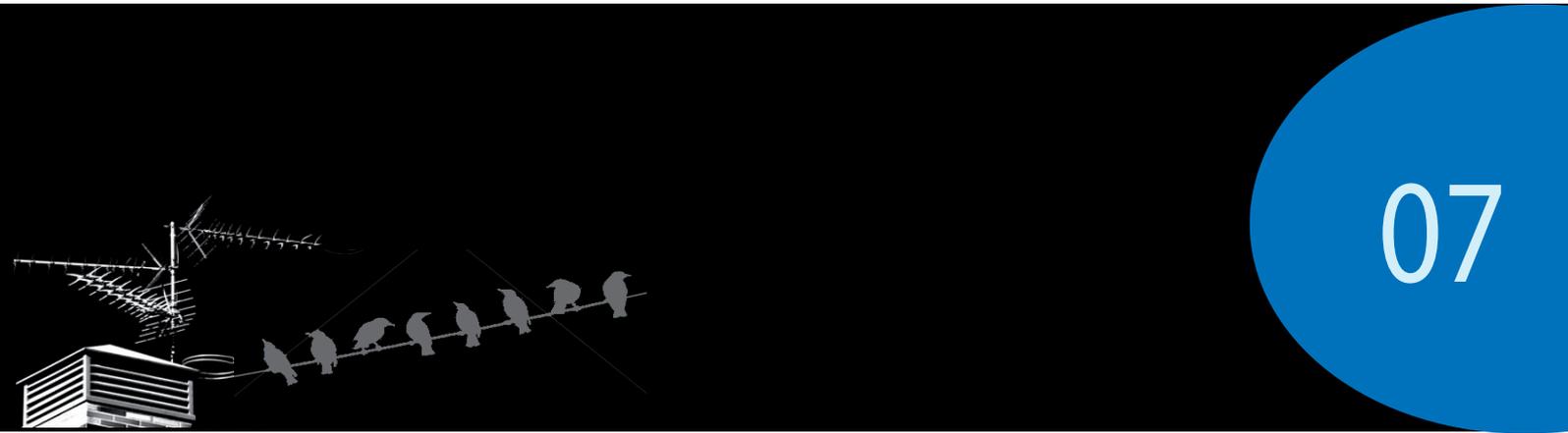
“la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad (...) participen informadamente en el proceso democrático (...) que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana (...) y en la Declaración de Principios. Similar criterio sostuvieron los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana en su Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión (2007)”<sup>146</sup>

El tema de la renovación de licencias y concesiones adquiere mayor relevancia cuando se trata de la digitalización y convergencia tecnológica de la radio y la televisión, más allá de los estándares tecnológicos que cada país está adoptando, tal como lo describimos en el capítulo sobre concentración.

Como hemos advertido, los procesos de digitalización podrían ser una gran ventana de oportunidad para combatir la grave concentración de medios existente en los países de la región, con ello se fomentaría la pluralidad y la diversidad; no obstante, también implican el riesgo de profundizar la concentración y las asimetrías en los modelos mediáticos.

---

146 Informe 2009, Capítulo Radiodifusión y Libertad de Expresión, apartado 3.- Reservas de espectro y condiciones equitativas de acceso y de uso de las licencias, numeral 111.



07

# Órgano Regulador

**A**MARC ALC, en los *Principios...* plantea que el otorgamiento de concesiones y asignaciones de uso de frecuencias, cuando correspondan, para los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual, así como las tareas de aplicación, regulación y fiscalización deben ser desarrolladas por organismos estatales autárquicos e independientes del gobierno en el ejercicio de su mandato y protegidos de la interferencia de grupos económicos o empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la sociedad civil en estos procesos. Los Estados deben sancionar normas que prevean las condiciones de idoneidad de los integrantes de la autoridad reguladora y de aplicación, así como de su independencia funcional de parte de los sectores regulados con cierta anterioridad a su incorporación y de un lapso posterior a su egreso.

La correcta integración y función del órgano regulador es clave para hacer posible la pluralidad y la diversidad. Podemos contar un excelente marco normativo, pero si la autoridad de aplicación no tiene las condiciones antes mencionadas, especialmente la autonomía respecto de los poderes gubernamentales y económicos, es muy posible que la aplicación de la ley no funcione correctamente.

El diseño institucional de los órganos reguladores en la región no han tenido cambios sustanciales desde la investigación que AMARC ALC hizo en el 2008;<sup>147</sup> ahí se consignan aquellos países que, consideramos, tuvieron hechos significativos en cuanto a la integración y actuación de las entidades reguladoras de la radiodifusión.

Uruguay, con la *Ley de Radiodifusión Comunitaria*, y, posteriormente, Argentina implementaron mecanismos de participación de la sociedad en el diseño institucional de los órganos de regulación.

Un cambio radical sobre la entidad reguladora se dio en Argentina a partir de su nueva ley. Cambió el modo de concebir las autoridades regulatorias y el modo de conformarlas; se creó la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) con 7 miembros, dos del Poder Ejecutivo (entre ellos, el presidente), tres designados por la Comisión Bicameral de Comunicación Audiovisual que corresponden a la primera, segunda y tercera minoría del Congreso y los últimos dos elegidos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Eventualmente, podría haber mayoría del partido gobernante, pero no necesariamente.

El Consejo Federal de reciente creación está conformado por representantes de las provincias, las empresas, los radiodifusores sin fines de lucro, los pueblos originarios, los medios públicos, los sindicatos de trabajadores de medios, y las universidades.

Este Consejo Federal no es para asesorar, sino para diseñar políticas; será quién trace los pliegos para los concursos y ponga a los jurados. Esos pliegos y esos jurados los pone la autoridad federal, no forman parte de la autoridad burocrática. Tiene la facultad de proponer políticas activas, le pide rendición de cuentas al directorio y tiene una articulación inmediata con otra figura creada, que es la del defensor del público que no es una autoridad, sino un funcionario parlamentario que es designado por el Congreso, quien va a tener como misión defender los derechos del usuario, consumidores y públicos de los medios frente a la autoridad, frente a los medios públicos y los privados, comerciales y no comerciales. Es decir, un amplio y plural cuerpo de instancias que otorgan mayor visibilidad y participación a la sociedad en la elaboración de políticas públicas de comunicación.

---

147 Mordazas invisibles en : <http://legislaciones.amarc.org/mordazas/principal.htm>

En Ecuador la situación ha cambiado desde el 13 de agosto de 2009, fecha en que se emitió el Decreto Ejecutivo de creación del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información que, entre otras cosas, ordena la fusión del Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONARTEL) con el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL),<sup>148</sup> y dispone también que las competencias establecidas mediante leyes y reglamentos para el CONARTEL sean ejercidas por el CONATEL,<sup>149</sup> creado recientemente. El titular del Ministerio es nombrado directa y discrecionalmente por el Presidente de la República, con lo cual la autonomía que tenían estos organismos, declarada en las leyes, ha sido disuelta de facto.

De acuerdo con el informe nacional, Venezuela ha cambiado constantemente, por la vía del decreto, las instancias reguladoras de la radiodifusión. El 22 de junio de 2010, según la Gaceta Oficial No. 39.451, se formaliza el decreto presidencial No. 7.513, por medio del cual se “suprime” el Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (Mopvi) y de su estructura se crean dos nuevos ministerios: el de Transporte y Comunicaciones (existente antes de la llegada de Hugo Chávez al poder) y el de Vivienda y Hábitat (que funcionaba previamente al de Obras Públicas y Vivienda). En el artículo de este acto normativo gubernamental se le asignan las atribuciones típicas en materia de telecomunicaciones, como lo establece la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (Lotel) para el extinto Ministerio de Infraestructura (Minfra). Tres días más tarde, la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.982 da cuenta del Decreto No. 7.520, con el nombramiento del nuevo ministro de Transporte y Comunicaciones, Francisco Garcés, como director general encargado de Conatel.

El 27 de julio de este mismo año, el presidente Hugo Chávez ordenó mediante el Decreto No. 7.588<sup>150</sup> la adscripción de Conatel a la Vicepresidencia Ejecutiva de la nación, con el fin de adaptar la estructura organizativa del gobierno” a las nuevas directrices y políticas de orden social”. La dependencia de CONATEL, con respecto al recién creado Ministerio del Poder Popular para el Transporte y Comunicaciones, sólo duró alrededor de 30 días, pero ese ministerio sigue teniendo competencias en materia de telecomunicaciones, lo cual es poco menos que inexplicable.

Un día después de esta decisión, el jefe de Estado nombró, ahora con el Decreto No. 7.591,<sup>151</sup> a un director general de Conatel que no ejerce simultáneamente la condición de ministro en el gabinete gubernamental, por primera vez en dos años.

La continua derivación de funciones del ministerio señalado por la Lotel para actuar como órgano rector en el ámbito de las telecomunicaciones, así como la neutralización de la autonomía administrativa de Conatel, evidencia incompatibilidad con el artículo 218 de la Constitución<sup>152</sup> lo que, para este caso, plantea un problema de reserva legal y jerarquía normativa, dado que el instrumento jurídico por el cual se reforma la adscripción administrativa de Conatel y el traspaso de competencias del Ministerio de Infraestructura al de Telecomunicaciones e Informática, y, más tarde, al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, es un *decreto con rango y fuerza de ley*, que equivale a una ley ordinaria y no está por encima de una ley orgánica.

148 Decreto Ejecutivo N° 8 del 13 de agosto de 2009: Art 13.- Fusiónese el Consejo nacional de Radio y Televisión –CONARTEL- al Consejo Nacional de Telecomunicaciones – CONATEL.

149 Decreto Ejecutivo N° 8 del 13 de agosto de 2009: Artículo 14.- Las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos y atribuidos al CONARTEL serán desarrolladas, cumplidas y ejercidas por el CONATEL, en los mismos términos constantes en la Ley de Radiodifusión y Televisión y más normas secundarias. Exclusivamente las funciones administrativas que ejercía el Presidente del CONARTEL, las ejercerá el Secretario Nacional de Telecomunicaciones, en los mismos términos constantes en la Ley de Radiodifusión y Televisión y más normas secundarias.

150 Publicado en Gaceta Oficial No. 39.479 del 03-06-2010.

151 *Ibidem*

152 “Se derogan por otras leyes (...). Podrán ser reformadas total o parcialmente. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

La práctica continua de desconocimiento de la Lotel, mediante la sustitución, por decreto, del ente rector de la regulación, y la pérdida de autonomía del órgano de control (Conatel), no contribuye a fortalecer a éste órgano de regulación.

Otro ejemplo claro de la falta de independencia del órgano regulador se puede constatar en México. El principal impulsor de la denominada "Ley Televisa" y, posteriormente, nombrado Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), Héctor Osuna, renunció a su cargo el 23 de junio, bajo diversas especulaciones relacionadas con un escándalo de grabaciones ilegales.

Poco antes de dejar la Cofetel, Osuna creó un Consejo Consultivo integrado por personajes que, en su mayoría, apoyaron en su momento a la "Ley Televisa" y que, de una u otra manera, han estado ligados a él. La integración del Consejo, previsto en la ley como órgano propositivo y de opinión, se hizo sin atribuciones legales y sin consultar al resto de los comisionados. Dos de los comisionados, Rafael del Villar y Gonzalo Martínez Pous, manifestaron su rechazo por la decisión de Osuna y así lo hicieron a través de escritos dirigidos al entonces presidente del órgano regulador, así como el titular de la SCT. En su lugar fue nombrado Mony de Swaan, quien era coordinador de asesores del Secretario de Comunicaciones y Transportes, Juan Molinar Horcasitas. Posteriormente, el pleno de la Cofetel lo nombró por mayoría de votos como su presidente, y a la semana siguiente dio a conocer una agenda para el segundo semestre de 2010, en la que se retoman temas relevantes del sector, como el refrendo de concesiones, la radio digital y el impulso a la transición de la televisión analógica a la digital. El cambio fue leído por diversos analistas y periodistas como una recuperación del órgano regulador por parte del presidente Felipe Calderón. Al respecto, Miguel Ángel Granados Chapa escribió el 7 de julio de 2010:

"Vacante la presidencia y el cargo de comisionado dejados por Osuna, Molinar Horcasitas puede contar a partir de esta mañana con el control de la Cofetel, situada en un limbo jurídico pues sus funciones se ejercen con autonomía pero su ubicación orgánica la hace dependiente de la SCT. El titular de esta Secretaría, señalado por la comisión investigadora de la Suprema Corte -aunque el pleno de los ministros lo exonerara- por sus incumplimientos legales en tratándose de guarderías mientras fue director del IMSS, no escarmienta. Pasó por alto un requisito obvio de la ley de telecomunicaciones para nombrar a De Swaan. Para ser comisionado, prescribe el artículo 9-C de ese ordenamiento, es preciso "haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones".<sup>153</sup>

En agosto la Comisión Permanente del Congreso de la República presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra del presidente Felipe Calderón por la designación de Mony de Swaan como presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), por considerar que su nombramiento no cumple con los requisitos de ley (artículo 9-C de la Ley Federal de Radio y Televisión). Antes de la designación de De Swaan como integrante de la Cofetel, asociaciones como Al Consumidor, El Poder del Consumidor, El Barzón, Oxfam México y el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) solicitaron al Presidente de la República que se asegurara que "la nueva persona Comisionada, ocupe o no la presidencia, tenga vocación para servir y defender a los usuarios y consumidores de telecomunicaciones, radio y televisión".<sup>154</sup> Aunque las propuestas de sus posibles candidatos no fueron escuchadas, su reacción fue significativa, pues se enmarca en la lucha de las organizaciones sociales por incidir en los órganos de gobierno para que se reflejen sus intereses y sean cada vez más ciudadanizados.

153 Granados Chapa. Miguel Ángel, "Vicisitudes de Cofetel", columna Plaza Pública, en Reforma, 7 de julio de 2010, en <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=4313>, consultada el 25 de julio de 2010.

154 Al Consumidor, "Consumidores y usuarios exigen que el nuevo comisionado (a) de Cofetel defienda sus intereses como lo marca la ley", en <http://www.alconsumidor.org/noticias.phtml?id=1275>, consultada el 25 de julio de 2010.

Es básico contar con órganos de regulación adecuados, pues de su actuación depende la garantía de pluralidad y diversidad, cuando el marco normativo lo contempla, así como para garantizar el debido proceso y la administración democrática del espectro. En tal sentido recordamos lo indicado por el Informe 2009 de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH al respecto:

“51. En efecto, dada la importancia de las funciones que deben cumplir, es fundamental que los órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos”.

Sobre la participación ciudadana define:

“53. Diversas son las medidas que colaboran en asegurar la independencia de este órgano, y al mismo tiempo, a fortalecer su legitimidad. Así, por ejemplo, es importante contemplar un órgano colegiado cuyos miembros sean elegidos a través de un proceso de designación transparente, que permita la participación ciudadana y guiado por criterios de selección previos y objetivos de idoneidad. También debería establecerse un estricto régimen de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés para asegurar la independencia tanto del gobierno como de otros sectores vinculados a la radiodifusión (...)

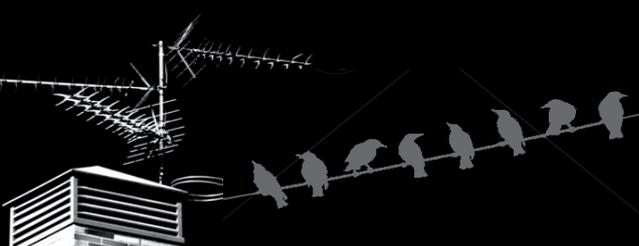
58. Es necesario aclarar que deben ser funcionarios autónomos que sólo están sometidos al imperio de la ley y la Constitución. Además, es conveniente prever plazos fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros. Asimismo, deberían preverse mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas.”<sup>155</sup>

A este respecto, en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007), los relatores para la libertad de expresión señalaron que:

“La regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos... Para ello, es necesario que las reglas que gobiernen la creación y funcionamiento de este órgano aseguren que el mismo tendrá suficientes garantías funcionales, orgánicas y administrativas para no obedecer ni a los imperativos de las mayorías políticas eventuales ni a los intereses de los grupos económicos.”

---

155 Apartado 1. La autoridad de aplicación y fiscalización debería ser un órgano independiente y autónomo del poder político y económico.

A stylized illustration in white and grey on a black background. It features a radio tower with multiple antennas on the left, and a horizontal wire with several birds perched on it extending to the right.

08

# Barreras a la Libertad de Expresión

Las decisiones gubernamentales a través de la implementación de medidas administrativas o penales siguen constituyendo una vía indirecta para la libertad de expresión. La injerencia gubernamental en la regulación de la radiodifusión y servicios de comunicación audiovisual se facilita por la ausencia de organismos reguladores que carecen de autonomía e independencia, así como por marcos normativos ambiguos que dejan amplio lugar a la discrecionalidad.

Al respecto, los *Principios...* de AMARC ALC plantean:

“Para brindar certezas jurídicas, cualquier sanción o medida adoptada por la autoridad reguladora y de aplicación debe estar fundada en ley formal y cumplir los requisitos de publicidad y justicia del debido proceso legal, perseguir un fin legítimo y ser estrictamente proporcional a la gravedad de la falta acreditada y a los antecedentes del involucrado.”

---

## 8.1 Interferencias gubernamentales

El cuadro de polarización y conflicto político que caracteriza las relaciones entre el Estado y la sociedad venezolana ha generado un conjunto de prácticas administrativas controvertidas en el terreno de las telecomunicaciones, tales como la implementación de procedimientos que concluyen en la extinción de títulos y el sesgo sancionatorio hacia los medios críticos.

El caso más controvertido es Globovisión: hasta mediados de 2009, acumulaba 55 procedimientos sancionatorios (que van desde el decomiso de equipos de transmisión hasta juicios por presunta apología de delitos, incluyendo acusaciones por publicidad subliminal y llamados a delinquir), ejecutados por Conatel bajo la administración del presidente Chávez. Los principales propietarios y directivos de la planta televisiva encaran diversos procesos judiciales (por supuestos delitos que, en su mayoría, son ajenos a la actividad comunicacional): Guillermo Zuloaga tiene dos causas penales pendientes; Nelson Mezerhane estuvo detenido y aún enfrenta un juicio, y Alberto Federico Ravell (director ejecutivo hasta los inicios de 2010) tiene 5 procesos en su contra. En el último año y medio, la Fiscalía ha iniciado 6 causas penales contra el canal.

En total, los procedimientos legales que recaen sobre Globovisión y sus dueños suman unos 40 hasta la presente fecha. Ninguna otra estación de TV o radio lleva un récord semejante en el mismo período.

El 7 de diciembre de 2010, el gobierno venezolano anunció la recuperación oficial del 20% de las acciones de Globovisión (necesitaría el 65% de las acciones para poder incidir en los contenidos de programación). Con anterioridad, el 25 de noviembre, se denegó una vez más la emisión de la televisora por cable.

La televisora está en la mira del poder ejecutivo, por su actitud de apoyo al golpe de Estado de abril de 2002. En un comunicado publicado por la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH, manifestó al respecto:

“La intervención del Estado en un canal de televisión cuya línea editorial le resulta incómoda, con el propósito de influir en sus contenidos, se encuentra prohibida por el artículo 13 de la Convención Americana, que establece en su inciso 3 que “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.”<sup>156</sup>

El secuestro e intento de asesinato al Presidente Rafael Correa de Ecuador por parte de un grupo de policías sublevados el 30 de septiembre, llevó al gobierno a ordenar que todos los medios electrónicos se enlazaran a la señal oficial para la transmisión en vivo de lo que estaba ocurriendo. Ante el grave riesgo en el que se encontraba el orden democrático y constitucional, diversas organizaciones internacionales, entre ellas AMARC ALC, condenaron los hechos.

El gobierno de Ecuador emitió un comunicado urgente a los medios electrónicos que establecía: “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 letra b) de la Ley de Radiodifusión y Televisión; y 63, 65, 66 y 70 de su Reglamento General; y por petición de la Presidencia de la República se dispone la difusión de la cadena de radio y televisión a nivel nacional.”<sup>157</sup> Posteriormente, se inició una álgida discusión sobre la legalidad y respeto de la libertad de expresión ante esta orden de gobierno.

En un comunicado, fechado el 1º de octubre, Reporteros sin Fronteras manifestó al respecto:

“Lamentamos aún más el mensaje en cadena que el gobierno ecuatoriano impuso a todos los medios de comunicación audiovisuales obligándolos a conectarse a la señal de Ecuador TV, cuando la situación se estaba desatando. Este procedimiento atenta contra el pluralismo y la libertad de expresión.”<sup>158</sup>

El presidente nacional de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión (AER), el secretario de los Canales Comunitarios Regionales Ecuatorianos Asociados (Ccrea) cuestionaron los argumentos legales del gobierno para ordenar la transmisión de una cadena nacional, de forma “indefinida e ininterrumpida”, ya que el art. 66 del *Reglamento General de la Ley de Radiodifusión y Televisión*, para sustentar la obligatoriedad de la cadena nacional, señala que el espacio “no podrá exceder de 10 minutos”.

Para el asesor legal de la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador (Actve), Jaime Guamán, el decreto que dictó el estado de excepción no fue preciso y derivó en la posterior disposición sobre la cadena. Argumentó que el texto del estado de excepción debía puntualizar qué derechos se limitaban, en atención al art. 165 de la Constitución de la República. Dicho artículo indica que durante ese periodo el Presidente “únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio o de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información”.

156 Relatoría Especial Expresa Preocupación Por Intervención Del Estado De Venezuela En Globovisión: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=827&IID=2>

157 <http://www.eluniverso.com/2010/09/30/1/1355/canales-privados-enlazan-canal-oficial-orden-gobierno.html?p=1354&m=2766>

158 “Censura y brutalidad contra la prensa nacional y extranjera durante el sublevamiento policiaco contra Rafael Correa.”

Por su parte, los Ministros de Estado argumentaron que la transmisión buscaba defender al Jefe de Estado y frenar un intento de golpe de Estado, pues no se estaba frente a un levantamiento social, donde los medios libremente tenían que informar a la opinión pública, sino ante a una agresión y un probable golpe de Estado en ciernes.<sup>159</sup>

De acuerdo con el informe nacional:

“Desde esta perspectiva, la declaratoria de estado de excepción basada en el hecho de que el Presidente de la República estaba retenido contra su voluntad por un grupo de policías que tenían armas a su disposición poniendo en riesgo su integridad y el mantenimiento del orden democrático, estaba indiscutiblemente fundada, por lo que concurrentemente, los efectos de la declaratoria de estado de excepción en el terreno de la comunicación mediática son, según el Art. 37 del Ley de Seguridad Pública y del Estado, ordenar la movilización nacional, la misma que “implicará la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos, sean a nacionales y extranjeros, o personas naturales o jurídicas”.

Al respecto, recordemos que la CIDH reconoce la potestad del Presidente de la República y de las altas autoridades del Estado para utilizar los medios de comunicación con el propósito de informar a la población acerca de los asuntos de orden económico, social o político de relevancia nacional, es decir, sobre aquellas cuestiones que revierten un interés público preponderante y que requieren ser informadas de manera urgente a través de los medios de comunicación independientes. En efecto, tal como ha señalado la Corte Interamericana, “no sólo es legítimo sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público.”<sup>160</sup> De igual manera la Carta Democrática Interamericana traza este tipo de situaciones.<sup>161</sup>

Estos hechos tensaron la ya polarizada relación del Presidente Correa con los medios privados comerciales. De nueva cuenta, el canal de televisión, Teleamazonas, se confrontó con el gobierno al informar que las fuerzas militares se unirían a la sublevación policíaca, por lo que la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL) abrió un nuevo expediente en contra de Teleamazonas, por violar el artículo 80 de la *Ley de Radiodifusión y Televisión* que castiga la transmisión de información que no haya sido verificada y que pudiera causar conmoción nacional.

La indagación al canal es por el reporte en vivo que hizo el reportero del canal, Freddy Paredes, desde el Regimiento de Policía de Quito, lugar donde se originó la sublevación del 30 de septiembre. Paredes indicó haber recibido una llamada de un oficial del Ejército autorizándolo a informar que los militares se iban a unir al reclamo de los policías.

El presidente de la República, Rafael Correa, cuestionó el informe del reportero aduciendo que hubo un manejo “irresponsable” de la información porque el país no sólo vivió una insubordinación, sino también que hubo el intento de derrocar y asesinar al Jefe de Estado.

Quince días después de esta declaración, el Secretario Nacional de Telecomunicaciones, Rubén León, señaló que se abrió el expediente en contra del canal. León no quiso dar declaraciones sobre una presunta infracción, sólo señaló que los representantes de Teleamazonas tienen derecho a presentar su descargo, detalló el *Diario El Comercio*.

159 En: <http://www.eluniverso.com/2010/10/12/1/1355/gremios-objetan-sustento-legal-cadena-30-s.html?p=1354&m=27>

160 En: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>

161 Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

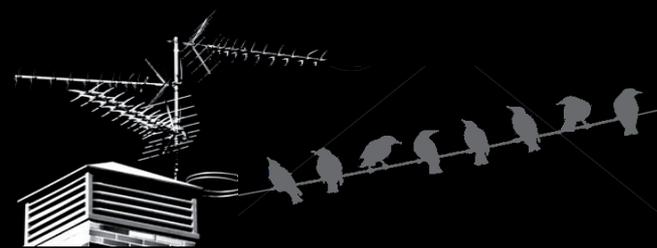
El informe de la SENATEL será remitido al Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), organismo que determinará si hubo o no infracción. En caso de que Teleamazonas sea sancionado, sería la cuarta infracción que recibiría, lo que significaría una posible suspensión de hasta 90 días, como lo señala la *Ley de Radiodifusión y Televisión*.<sup>162</sup>

Este año continuaron las denuncias públicas sobre interceptaciones y seguimientos ilegales a periodistas y defensores de derechos humanos, conocidas como “chuzadas”, en Colombia, por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). La propia CIDH emitió en su informe 2009 la siguiente recomendación al Estado Colombiano:

“La CIDH exhorta al gobierno colombiano a que adopte todos los correctivos necesarios para detener los seguimientos y las interceptaciones ilegales a los periodistas por parte de los organismos de inteligencia; adelante de forma adecuada todos los procesos administrativos, disciplinarios y penales destinados a establecer lo ocurrido, identificar y sancionar a todos los responsables; y adopte todos los mecanismos para asegurar los derechos a la intimidad e integridad personal de los comunicadores, así como la reserva de la fuente.”

---

162 En: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/2009>



# Conclusiones

La documentación de los casos, así como el análisis de la situación de las normativas y políticas seguidas por los gobiernos durante el 2010, nos permiten sacar las siguientes conclusiones:

1. Una buena parte de los países llevan a cabo prácticas y regulaciones incompatibles con los estándares del sistema interamericano de derechos humanos, por lo que resulta de gran relevancia generar estudios de compatibilidad que permitan evaluar a los gobiernos en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y libertad de expresión.

Aún cuando hemos tenido un avance sustancial en el desarrollo de estándares en relación a la libertad de expresión y la radiodifusión, por parte de organismos internacionales como la CIDH y la ONU, los Estados incumplen con sus obligaciones para hacerlos efectivos.

2. La concentración de medios sigue siendo uno de los principales problemas que impiden garantizar la pluralidad y la diversidad. Las tendencias marcan situaciones de facto que agravan dicha concentración a partir de los procesos de transición tecnológica; lo que estamos presenciando es la multiplicidad de servicios pero no de voces.

Los fenómenos de concentración vertical, horizontal y cruzada a través de distintas plataformas tecnológicas corren sin garantizar los derechos informativos de nuestras sociedades, poniendo en riesgo el debate democrático.

Contar con principios y estándares en la materia resulta indispensable en la medida en que en estos momentos los países tienen discusiones para cambiar marcos regulatorios.

3. Resulta de especial preocupación la existencia y el incremento en la criminalización de la radiodifusión no autorizada en México, Brasil, Chile y Guatemala. La primera sentencia condenatoria, en México, muestra una política persecutoria frente al ejercicio de la libertad de expresión de sectores sociales en situación de vulnerabilidad, lo que es incompatible con los principios del SIDH y resulta ser una medida desproporcionada, que en muchos de los casos viola otros derechos, tales como el debido proceso. En situaciones extremas incluso los procesos judiciales iniciados están fuera de los marcos legales nacionales al hacerlos autoridades que no están facultadas para ello en una clara invasión de funciones.

Las Relatorías de Libertad de Expresión de la CIDH y la ONU han sido explícitas en que es inadmisibles en un sistema democrático y han llamado a los países a cesar la criminalización de las expresiones a través de los medios no autorizados.

4. El abuso de la potestad para administrar el espectro radioeléctrico, por parte de los Estados, imponiendo barreras y restricciones técnicas y económicas para el acceso y uso de las frecuencias, constituye una práctica discriminatoria y discrecional que viola la libertad de expresión y tiene como resultado el silenciamiento de extensos sectores de la sociedad.

Aún cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido claros estándares para contar con legislaciones democráticas en el marco del respeto a los derechos humanos, los Estados actúan en sentido contrario, como sucedió en Chile y Paraguay.

5. Las agresiones a medios comunitarios se mantienen en la impunidad. De especial relevancia es la situación en Honduras, donde las emisoras han sufrido un incremento de acciones violentas e ilegales con la clara intención de acallarlas, tanto por parte de actores no esta-

tales como de las propias autoridades, en connivencia con actores de visible poder económico que ven afectados sus intereses. La inacción de las autoridades para implementar las medidas cautelares y el avance en las investigaciones, no solamente viola la libertad de expresión, sino que además se configura la dilación de la justicia, violación al debido proceso y la ausencia casi total de garantías.

La situación, en general, en este país de periodistas y medios de comunicación es de muy alto riesgo; sin embargo, los medios comunitarios, al no estar reconocidos legalmente, están mucho más expuestos a las agresiones y acciones judiciales en su contra. El acompañamiento de la CIDH resulta de vital importancia ante la precaria gobernabilidad y la debilidad extrema de las instituciones del Estado, agravadas después del golpe de Estado en el 2009.

6. El letargo legislativo, en países como Ecuador, Guatemala y México, impidió tanto el reconocimiento del sector comunitario como de regulaciones para garantizar la pluralidad y la diversidad en la radiodifusión. En Guatemala y México, la falta de cambios en las leyes es propiciada por injerencia indebida de los poderosos intereses mediáticos que tienen la capacidad de poner legisladores que pertenecen a sus empresas. Este conflicto de intereses afecta no solamente lo que refiere a la libertad de expresión sino a la propia institucionalidad del Estado.

7. El sustancial avance en la región se constituyó en Argentina con la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*, que después de los principales fallos judiciales, ha permitido su implementación en su mayor parte. A partir de su aplicación empieza a cambiar radicalmente el modelo mediático argentino y, por lo tanto, la discusión misma de los marcos regulatorios en la región, a fin de que se cumpla con los estándares internacionales.

La resolución de fondo de los artículos referidos a la desinversión, por parte de las instancias judiciales, será de radical importancia y precedente para limitar la concentración y generar condiciones para una mayor diversidad y pluralismo.

8. En muchos de los casos la concentración de frecuencias está fuertemente vinculada a reducidos grupos económicos y financieros, que las utilizan para la defensa de sus intereses, trastocando un modelo mediático democrático. El caso de Ecuador, en el que se limitó el porcentaje de tenencia de acciones en medios por parte de otros sectores financieros, como los bancos, constituye un avance en la reducción de concentración de la propiedad injustificada de medios vinculada a otros sectores.

9. Se prevén discusiones, en 2011, para la aprobación de proyectos de ley en Bolivia, Ecuador, Brasil y Uruguay; éste último con tendencia a cambiar de fondo su modelo, a través de una normativa sobre los servicios de comunicación audiovisual. En los primeros, en un contexto de confrontación entre los titulares del Ejecutivo y los medios privados, por lo que es previsible un enconado debate, el cual no debiera basarse en consignas, sino en un riguroso análisis de las propuestas, a la luz de los estándares del SIDH, para garantizar la pluralidad y la diversidad.

# Créditos y reconocimientos

El presente informe fue coordinado y redactado por Aleida Calleja y Laura Salas, con base en los informes nacionales, realizados por los autores y autoras que se detallan a continuación. El informe de cada país fue de central importancia para este informe, por lo que expresamos nuestro reconocimiento a su profesionalismo.

La idea original y los lineamientos de edición corresponden al Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC ALC. Agradecemos la revisión experta de Damián Loreti, asesor del programa.

La coordinación del 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: Carlos Soria

Brasil: Joao Malerba y Taís Ladeira

Chile: Perla Wilson y Juan Enrique Ortega

Colombia: Mauricio Beltrán

Ecuador: Romel Jurado

El Salvador: Andrea Cristancho

Guatemala: Amalia Juárez Galán y Nelton Rivera

Honduras: Aleida Calleja, Laura Salas y Kenia Oliva

México: Gabriel Sosa Plata

Perú: Geovanni Acate

Paraguay: Alicia Stumpfs y Rubén Ayala

Uruguay: José Imaz Breijo

Venezuela: Jesús Urbina

Diseño editorial: SAGA

Corrección de estilo: Alicia Gómez Andrade

---

# Directorio

Vicepresidente de AMARC ALC,  
Carlos Aparicio  
aparicio@radiobemba.org

Coordinador Regional,  
Carlos Rivadeneyra  
Crivaden@correo.ulima.edu.pe

Directora del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación,  
Aleida Calleja  
aleida@laneta.apc.org

Consejo Regional de AMARC ALC  
Representantes subregionales:

Sócrates Vásquez García de México,  
mixs\_78uk@yahoo.com

Oscar Pérez de la Subregión Centroamérica  
oapb@yahoo.com

Ana Limachi de la Subregión Andina;  
amarcbolivia@hotmail.com

João Paulo Malerba de Brasil,  
joao@criarbrasil.org.br

Sony Esteus de la Subregión del Caribe  
amarc.haiti@yahoo.fr

Liliana Belforte de la Subregión Cono sur,  
lilianabelforte@yahoo.com.ar

Esta publicación fue realizada con el apoyo de MISEREOR y OPEN SOCIETY INSTITUTE



Más información:

Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación AMARC ALC

<http://legislaciones.amarc.org>

[aleida@laneta.apc.org](mailto:aleida@laneta.apc.org)

teléfono: +52 (55) 5658 9127 // +52 (55) 5659 4837

dirección: 3er. Retorno de Epsilon N° 41-309, Coyoacán, México, D.F.



Asociación Mundial  
de Radios Comunitarias  
América Latina y Caribe  
(AMARC ALC)