



Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en Guatemala



ANABELLA RIVERA GODOY, SETIEMBRE 2023

APOYA:



**Es una publicación
de OBSERVACOM**
Observatorio Latinoamericano
de Regulación, Medios
y Convergencia

Av. Libertador Brig. Gral. Lavalleja
1858 AP. 715 – CP 11800
Montevideo, Uruguay
www.observacom.org

Con el apoyo del
Programa Internacional para
el Desarrollo de las Comunicaciones
(PIDC) de UNESCO

Diseño: Valentina Galacio



Sobre licencia CC: https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html



ANABELLA

RIVERA GODOY

Directora del Instituto Demos, defensora de derechos humanos, activista de derechos de los pueblos indígenas, de las personas jóvenes y de la mujer, con experiencia de trabajo en el Sistema de las Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por la defensa de la libertad de expresión, procesos de formación y de apropiación de tecnologías, vocería y comunicación comunitaria orientada a mujeres y jóvenes indígenas rurales. •

INTRODUCCIÓN

Guatemala es uno de los cuatro países con mayor población indígena en América Latina. Los otros tres son México, Bolivia y Perú.

Según el censo de 2018, Guatemala tiene una población de 14,9 millones de habitantes; de estos, 6,5 millones (el 43,8%) son indígenas.¹

Aunque la población indígena es mayoritaria, aún se enfrenta a desafíos y brechas que limitan su crecimiento y su desarrollo social y económico. Los hogares indígenas tienen menos acceso a televisor, radio, computadora, servicio de cable e internet. A pesar de esto, la brecha de menor tamaño se observa en el acceso a radio.

La desigualdad que afronta la población indígena respecto al acceso a la radio ha sido centenaria. A esto se suman los 36 años de conflicto armado interno, tiempo durante el cual la inequidad y vulneración de derechos humanos fue aún mayor. Sin embargo, al cesar el conflicto con la firma de los acuerdos de paz en 1996, inicia un capítulo diferente en la historia de Guatemala, o al menos esa fue la expectativa que este acontecimiento generó. Fue desde entonces, y entre otros avances, que se reconocieron los derechos inherentes de la población indígena, incluyendo a los grupos en

1 Grupo Banco Mundial (2015).

situación de vulnerabilidad. Son 12 los acuerdos en mención; sin embargo, es el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) el que establece que, al igual que el sistema educativo, los medios de comunicación tienen un valor primordial en la defensa, el desarrollo y la transmisión de valores y conocimientos culturales, así como en la democratización de la información.

Sin embargo, a pesar del avance resultado de la firma de los acuerdos de paz, la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) de Guatemala no define o identifica dentro de su articulado el término *radios comunitarias*. Por lo tanto, no puede solicitarse la autorización de una radio comunitaria, lo que dificulta a la población indígena poseer y administrar una radiofrecuencia, y esto repercute negativamente en el desarrollo integral de la población.

El presente informe aborda el complejo tema de la sostenibilidad de los medios comunitarios en Guatemala, tomando en consideración la situación y organización del sector, sus formas de financiamiento y su marco normativo y económico.

Este estudio forma parte de un proyecto del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM), que se desarrolla en el marco del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de la UNESCO con el objetivo de contribuir a la mejora de los entornos normativos y las políticas públicas hacia el sector para garantizar el pluralismo de los medios de comunicación y el derecho a la libertad de expresión en América Latina. •

1. SOSTENIBILIDAD ORGANIZATIVA

1.1 CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR DE MEDIOS COMUNITARIOS

No se conoce exactamente la cantidad de emisoras comunitarias existentes, pero un diagnóstico realizado en 2005 —según la revista *EntreMundos*²— catalogó unas 2500 estaciones de radio que operaban sin autorización en Guatemala, cubriendo aproximadamente el 90 % del territorio nacional, lo cual incluye las áreas rurales no alcanzadas por otras señales y formas de medios de comunicación.

Es importante destacar que no todas ellas son comunitarias o indígenas. De hecho, la mayoría de estas estaciones son apoyadas por la Iglesia evangélica y, por lo tanto, emiten programaciones que realizan proselitismo religioso, un elemento que no caracteriza a una emisora comunitaria y que ha generado confusión en la identificación de las radios. Las radios verdaderamente comunitarias tienen programaciones en defensa de los derechos de las comunidades indígenas: de sus tierras, lenguas y cultura. Su ejercicio informativo es relevante y de reconocimiento comunitario; a pesar de esto, algunas radios comunitarias limitan su cobertura a uno o varios municipios. En pocos casos, su cobertura alcanza uno o varios departamentos.

La mayoría de las radios comunitarias están compuestas por pocas personas, en su mayoría, hombres, aunque existe una importante participación de mujeres. Quienes forman parte de los equipos de radios comunitarias son comunicadores empíricos, activistas,

2 Patricia Schwartz (s/f).

profesionales y locutores, quienes por lo general hacen una labor voluntaria. Muchas de las emisoras comunitarias tienen programas en idiomas nativos, como mam y *k'iche'*.

En medio de un clima de comunicación casi sin transmisiones comerciales en cualquiera de los 24 idiomas nativos hablados por grandes sectores de la población, las radios comunitarias proporcionan acceso a una línea de vida de noticias y coordinación para un sinnúmero de ciudadanos en su lengua materna³.

El quehacer de las radios comunitarias tiene como base difundir noticias locales y nacionales que impactan en el lugar, en el idioma materno de la población, lo que promueve la participación de la población en el ejercicio ciudadano, informando sobre acontecimientos coyunturales culturales, sobre casos en los que se vulneran los derechos humanos, los derechos indígenas y su cosmovisión.

1.2 ASOCIATIVIDAD Y ORGANIZACIONES DE APOYO

Existe asociatividad y articulación de radios comunitarias. Según la Procuraduría de los Derechos Humanos para la década 1950-1960, la Iglesia católica fue la principal impulsora de emisoras orientadas a las comunidades⁴. Entonces se les llamaba radios culturales o populares y el énfasis en educación popular y alfabetización las condujo a fundar, en 1972, la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) junto a emisoras de América Latina. Actualmente, estas radios continúan siendo promovidas por la Iglesia católica y por cooperativas, sindicatos, organismos no gubernamentales (ONG), instituciones comunales, grupos de jóvenes y movimientos ecologistas.

Entre las primeras emisoras comunitarias de Guatemala figuran Radio Nawalá, que opera desde 1962; Radio Cabricán (ahora Radio Mam), establecida en 1975; y luego decenas, si no cientos, de emisoras comunitarias indígenas creadas posteriormente. Estas radios desempeñan un papel importante y necesario para mantener informadas a las comunidades indígenas a las que sirven; además, son un resguardo para las lenguas y culturas indígenas.

3 Patricia Schwartz (s/f).

4 pdh (2020).

Las primeras radios comunitarias surgieron con fines culturales y educativos, vinculadas a la Iglesia católica o su comunidad. Muchas de ellas fueron desligándose luego de la esfera religiosa y algunas constituyeron posteriormente la Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas (FGER), fundada en 1965, que ha desempeñado una labor educativa muy significativa a través de la radio. A pesar de ello, esta federación muestra un limitado alcance. Aglutina las radios: La Voz de Colomba (de Colomba Costa Cuca), Balam Estéreo (de Cabricán), La Voz de Atitlán (de Santiago Atitlán), La Voz de Nahualá (de Nahualá), La Voz de la Buena Nueva (de San Marcos), Radio Tezulutlán (de Cobán), y otras pocas. Todas funcionan con frecuencias de operación legalizadas en la banda fm.

En la década de los años ochenta, la radio La Voz de Colomba, radio católica que funciona en Quetzaltenango, tenía una programación educativa y participativa, con capacidad para transmitir en directo y llegar a grupos católicos de la región.

Las radios que pertenecían a la FGER y al Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica (IGER) se constituyeron como escuelas radiofónicas y tenían autorización desde el año 1965 y hasta finales de la década del setenta.

El Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA) fue una agencia de prensa de oposición política de los años de conflicto, que desde agosto de 1983 operaba en el exilio y después de la firma de los acuerdos de paz en 1996 se trasladó al país y apoyó la lucha de las radios comunitarias hasta 2015, año de su desaparición. •

2. SOSTENIBILIDAD NORMATIVA

2.1 MARCO NORMATIVO DE LA RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA

El goce del ejercicio de la libertad de expresión en Guatemala está protegido bajo estándares internacionales: el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y, por otro lado, el artículo 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Todos los anteriores han sido suscritos y ratificados por el Estado de Guatemala y establecen la obligación de los Estados en cuanto a crear medios de comunicación (radio, televisión y prensa) en los idiomas del país, para la divulgación de sus derechos y obligaciones.

Las declaraciones mencionadas garantizan la libertad de acceso a la información de opinión y de expresión en forma individual o colectiva, pero en particular la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 16, establece que:

- . Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

Y continúa:

- . Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena.

Esta normativa internacional está también asumida en la legislación interna, empezando por la propia Constitución Política de la República de Guatemala, que reconoce plenamente el derecho a la libertad de expresión de todos los ciudadanos en forma individual y colectiva y también reconoce la libertad de prensa sin censura política. Según el artículo 35:

- . Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna.

Sin embargo, la Constitución no tiene un reconocimiento a la libertad de pensamiento, de cultura y de expresión de los pueblos indígenas como tales.

Desde la firma del y debido al AIDPI, a través del cual Guatemala se comprometió a otorgar a los pueblos indígenas acceso a la radio como medio de expresión, la mayoría de las radios comunitarias funcionan de una forma «ilegal».

Es en este acuerdo de paz suscrito por las diferentes partes y reconocido en la ley marco de los acuerdos de paz, firmada en el mes de diciembre de 1996, que se establece en los incisos H.1.y H.2 :

- . H.1. Corresponde al gobierno, pero también a todos los que trabajan e intervienen en el sector de la comunicación, promover el respeto y difusión de las culturas indígenas, la erradicación de cualquier forma de discriminación y contribuir a la apropiación por todos los guatemaltecos de su patrimonio pluricultural,
- . H.2. Por su parte, a fin de favorecer el más amplio acceso a los medios de comunicación por medio de la comunidades e instituciones mayas y de los demás pueblos indígenas, y la más amplia difusión en idiomas indígenas del patrimonio cultural indígena, en particular maya, así como el patrimonio cultural universal, el gobierno tomará en particular las siguientes medidas. (...) b. Promover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias ante la actual ley de radiocomunicación con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso de medios de comunicación. Promover asimismo la derogación de toda disposición del ordenamiento jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad⁵⁶.

5 Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas México, d.F., 31 De marzo de 1995.

6 Cabe mencionar que nunca se hizo ninguna modificación a la ley de telecomunicaciones, a pesar de las varias iniciativas presentadas por las organizaciones indígenas y algunos parlamentarios indígenas, como la iniciativa 3142 presentada por Marcelino Nicolás Moscut.

Rige asimismo en Guatemala la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), ratificada por Guatemala en el 2006, la cual también señala que los Estados podrán adoptar medidas destinadas a promover la diversidad de los medios de comunicación social. En igual sentido constituye parte del marco normativo general el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos.

Ambos instrumentos prevén los derechos de los pueblos indígenas a contar con sus propios medios de información en sus propios idiomas.

A nivel de legislación doméstica, la Ley General de Telecomunicaciones (Decreto 94-96 del Congreso de la República de Guatemala) contempla el marco legal para desarrollar las actividades de radiodifusión en Guatemala. Esta norma establece las formas de aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, y el procedimiento para la adjudicación de frecuencias de radio y televisión en el territorio.

La Ley General de Telecomunicaciones hace referencia, mayormente, a servicios no destinados al público en general, es decir, de telecomunicaciones, propiamente dicho —telefonía fija, celulares, radiocomunicaciones—. Formula sí una atribución de bandas con reserva a radioaficionados y a organismos y entidades estatales.

Aquellas que no se prevén para estos fines de radioaficionados o estatales pasan a ser consideradas «frecuencias reguladas». Estas se regulan en un capítulo común, independientemente del servicio a brindar, y todas las frecuencias están sujetas —de acuerdo con el texto— por un mismo régimen de plazos, prórrogas y mecanismos de adjudicación y título, llamado *usufructo* (que es una denominación que en otros países se denomina *concesión o licencia*).

La ley de telecomunicaciones no reconoce el sector de la radiodifusión comunitaria en su catálogo de bandas de frecuencia reservadas; queda la posible asignación para medios de este sector sometida a las reglas generales. Por tanto, tampoco existen reservas de espectro.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en sus diferentes informes sobre Guatemala, desde 2001, ha reiterado la falta de avances respecto de la obligación, asumida por el Estado en múltiples oportunidades, de reconocer legalmente el sector de la radiodifusión comunitaria y autorizar el uso de frecuencias para este sector.

En el período de gobierno 2004-2008, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) instaló una mesa de diálogo con

radios comunitarias y comunicadores comunitarios indígenas, que incluía la Academia de Lenguas Mayas y la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la República, y el sector empresarial representado por la Cámara de Radiodifusión, que se ha opuesto permanentemente a la concesión de frecuencias a radios comunitarias. Este esfuerzo fue acompañado por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos (OACNUDH) y la Oficina de la UNESCO en Guatemala. Esta mesa permaneció haciendo cabildeo para la iniciativa de ley n.o 3142 presentada por el diputado Marcelino Nicolás Moscut en el año 2005, la que fue engavetada y nunca discutida.

Inmediatamente después de esta iniciativa se desató una campaña publicitaria difamatoria que cuestionaba las radios comunitarias y radios indígenas, llamándolas radios piratas y exigiendo que se les aplicara la ley penal por hurto de frecuencias, concepto equivocado ya que no existe ese delito. Esta campaña difamatoria por parte de la cámara de radiodifusión se ha mantenido con diferentes intensidades en el transcurso de los años hasta llegar a 2010. En la actualidad ha habido acciones penales violentas, confiscación de bienes, allanamientos y e incluso detención arbitraria del personal de las radios.

2.2 ACCESO A FRECUENCIAS Y CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO

El título con el cual se ejerce la actividad de la radiodifusión, de acuerdo con la ley, corresponde a la generalidad de las previsiones y se denomina *título de usufructo*. Su plazo previsto es de 15 años, más otros plazos iguales de prórroga a simple solicitud del titular autorizado, de forma automática. Se enfatiza que la propia ley menciona «períodos iguales», de lo que se asume que los usufructos no tienen limitación en el tiempo, impropio de las regulaciones sobre medios según la jurisprudencia del Sistema Interamericano desde el caso *Granier vs. Venezuela*.

La previsión de la ley sobre el modo en que se adjudican estos títulos es el concurso público, que es iniciado a partir de la solicitud de un particular o persona pública que indique el tipo de servicio a brindar y la frecuencia y alcance (la ley prevé incluso Estados extranjeros, lo que es propio de la actividad de telecomunicaciones, mas no de la radiodifusión). Esta solicitud es publicada y, de no recibir objeciones, oposiciones o controversia de otro interesado, se otorgará de manera directa, aplicando el artículo 61, párrafo 7:

En caso de que no exista oposición ni terceros interesados, la Superintendencia otorgará directamente el derecho de usufructo de la banda solicitada, ordenando su inscripción en el Registro de Telecomunicaciones.

Si los hubiera, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) deberá invitar a los interesados a participar en una subasta pública de la banda solicitada.

Lo que ha sucedido es que los intereses comerciales desafían la concesión de usufructo de frecuencias y empujan siempre a que haya subasta a la mejor oferta de dinero. Este procedimiento obviamente beneficia más a quienes tienen más capacidad económica, mientras que las comunidades rurales no cuentan con los recursos para competir. La subasta acentúa la brecha económica del país, que discrimina a las comunidades para ejercer en igualdad de condiciones su libertad de expresión.

La población organizada a nivel comunitario, así como los pueblos y organizaciones indígenas, han planteado sus demandas al respecto frente las autoridades del Congreso de la República. Sin embargo, siempre se encontraron frente al cabildeo que los grandes empresarios de la comunicación mantienen en las estrategias de incidencia con los legisladores, lo que ha provocado que, por muchos años, a diferencia del resto de países de la región de América Latina, Guatemala nunca haya reconocido o legislado sobre radios comunitarias.

De allí las objeciones en términos de incompatibilidad con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que, en concreto, la aplicación de la ley de telecomunicaciones guatemalteca no solo excluye a los medios comunitarios e indígenas al no reconocerlos, sino que los procedimientos para fundar un medio de comunicación terminan por otorgar títulos a emisoras comerciales, las únicas que cuentan con los medios económicos suficientes para pujar en las subastas públicas de obtención de frecuencias.

Por tanto, en materia de procedimientos y criterios de acceso a frecuencias, no solo no se prevé un trato diferenciado para medios comunitarios, de forma de atender sus características y especificidades, sino que el procedimiento existente ha sido objetado por incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para el caso Radios Mayas vs. Guatemala⁷, al entender que el mecanismo de subasta, si bien aparenta ser neutral y objetivo, es fuertemente discriminatorio.

7 Corte IDH (2021).

2.3 APLICACIÓN DE LA NORMATIVA Y BARRERAS IDENTIFICADAS

La autoridad de aplicación hace uso de la normativa. Cuando esta fue cuestionada judicialmente por discriminatoria, la Corte de Constitucionalidad emitió un fallo en el que se sostuvo que los artículos 1, 2, 61 y 62 de la LGT no eran inconstitucionales. Se consideró que dichos artículos regulaban específicamente el procedimiento general del concurso y la subasta pública para acceder a una licencia de frecuencia radial de acuerdo al marco constitucional, y que la ley no establecía ninguna distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en raza, color, sexo, idioma, religión, posición u origen que obstruya, restrinja o impida el acceso de cualquier persona interesada a la participación en el procedimiento para la adjudicación de un título de usufructo de frecuencias del espectro radioeléctrico. La Corte concluyó que dichas normas tampoco vulneraban el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de vida, costumbres, tradiciones, idiomas y formas de organización social de los grupos étnicos de Guatemala.

Sin perjuicio de lo anterior, exhortó al Congreso para que emitiera la normativa correspondiente que regulara el acceso de los pueblos indígenas para la obtención y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico. Tal iniciativa no ha sido aprobada. Por tanto, la aplicación de la ley resulta discriminatoria y selectiva *per se*, en tanto las autoridades aplican las partes que fortalecen los modos de exclusión, mientras que permanecen sin ser obedecidas —no solo por la autoridad administrativa, sino por el propio poder legislativo— los tramos de la legislación favorecedores de derechos humanos consagrados. De allí que aparezcan claramente las barreras para el goce del derecho humano a la libertad de expresión, sin amparo alguno frente a las omisiones estatales.

A pesar del marco legal nacional e internacional, en Guatemala sistemáticamente se ha negado a las comunidades rurales y pueblos indígenas el acceso a frecuencias radioeléctricas para contar con medios propios de comunicación en defensa de su cultura y libertad de pensamiento y expresión. En el año 1996, el gobierno del presidente Arzú estableció la subasta como único mecanismo para acceder a frecuencias, con lo cual se obliga a utilizar un mecanismo que discrimina económicamente a comunidades rurales y pueblos indígenas y violenta a la diversidad cultural de los pueblos.

Adicionalmente, en los últimos años, cuando las comunidades se alientan por su propia iniciativa a crear una radio comunitaria sin licencia, se les ha reprimido violentamente con un mal uso del

derecho penal, pues ese hecho no constituye delito, sino una falta administrativa. Se han confiscado los bienes y se ha detenido arbitrariamente a los miembros de las radios y líderes comunitarios en forma ilegal. Existen múltiples casos, pero los más recientes y visibles son los de Anastasia Mejía, periodista y comunicadora maya *k'iche'*, quien, como mujer indígena, estableció una pequeña empresa de comunicación digital, comercial y autosostenible; sin embargo, fue reprimida y encarcelada por denunciar corrupción local.

Existen también casos en los que la gravedad aumenta. Un ejemplo es el de los comunicadores comunitarios del Municipio del Estor en el departamento de Izabal, algunos de ellos con radio comunitaria y otros con medios digitales, que denunciaron los abusos de parte de una empresa minera en el lugar, por lo que fueron perseguidos, sus oficinas allanadas, su equipo confiscado y algunos de sus líderes detenidos; otros tuvieron que abandonar el territorio.

En esta lucha por la vigencia de las radios comunitarias en Guatemala, tres radios comunitarias, organizadas en una fundación de nombre Sobrevivencia Cultural, plantearon en 2012 una denuncia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El caso llegó a la Corte Interamericana el 3 de abril de 2020 y esta dictó sentencia y notificó a las partes (Estado de Guatemala y peticionarios: Movimiento Nacional de Radios Comunitarias de Guatemala, a través de la asociación Mujb'ab'l Yol Encuentro de Expresiones y Cultural Survival, con el acompañamiento de Suffolk University Law School) el día 17 de diciembre de 2021. Esta sentencia condena al Estado guatemalteco por la negación del derecho a la libertad de expresión de los pueblos indígenas a través de la concesión de frecuencias de radiocomunicación comunitarias (sin pasar por el mecanismo de subasta).

En dicha sentencia se demanda al Estado de Guatemala que cese de inmediato toda persecución penal contra radios comunitarias y radios indígenas y que se establezca, entre otras cosas, un segmento del cuadrante de frecuencias de radios para el uso de radios comunitarias e indígenas.

Actualmente, el esfuerzo que se realiza es para que las juventudes de las diferentes regiones de Guatemala —priorizando a las comunidades indígenas— aprendan a utilizar los medios de comunicación tradicionales y digitales para convertirse en comunicadores de su comunidad y, en particular, aprendan habilidades de investigación, ejerciendo su derecho de libertad de expresión, de acceso a la información y uso de los medios sociales de comunicación para la preservación de sus valores, idiomas y cultura en un país pluriétnico y multicultural.

Además, desde el año 2000 y en reiteradas ocasiones, cuatro relatores de libertad de expresión de la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos han recomendado al país adoptar un marco jurídico más justo e incluyente que reconozca al sector comunitario. Han visitado el país Santiago Cantón, Eduardo Bertoni, Catalina Botero y Edison Lanza; además, el relator especial de libertad de expresión de Naciones Unidas, Frank La Rue.

Las organizaciones que representan a las diversas radios comunitarias han presentado, desde 1996, diversas iniciativas de ley ante el Congreso de la República, sumándose a las más de una decena de iniciativas sobre pueblos indígenas que no han tenido la atención del Congreso para su aprobación.

- a. A finales de 2001 se presentó la primera iniciativa de ley para reconocer y regular el funcionamiento de las radios comunitarias, por intermedio de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República. Esta fue leída en el pleno del Congreso el 7 de febrero de 2002, con el número legislativo 2621. Este proyecto reconoce la importancia de las radios comunitarias para «la promoción de la cultura nacional, [el] desarrollo [y] la educación»; el proyecto de ley tenía como objetivo «garantizarles que ejerzan en condiciones de igualdad el derecho a la libre emisión del pensamiento mediante la utilización de frecuencias radioeléctricas para radiodifusión».
- b. El 7 de febrero de 2005, el diputado Marcelino Nicolás Moscut presentó la segunda iniciativa de ley, número 3142, desde la Dirección Legislativa, la cual, como la anterior, fue engavetada por la Comisión de Comunicaciones.
- c. Meses después, se presentó una tercera iniciativa de ley, número 3151, con el propósito de agregar un inciso al artículo 51 de la LGT, Decreto 94-96, para que incluyera a las radios comunitarias. Esta propuesta fue presentada por la diputada Nineth Montenegro y el diputado Alfredo De León Solano. Al igual que las anteriores, esta fue engavetada por la Comisión de Comunicaciones.
- d. El 3 de agosto de 2009, por intermedio del diputado Marvin Orellana, se presentó la iniciativa de ley 4087, la Ley de Medios de Comunicación Comunitaria. El proyecto obtuvo el dictamen favorable de la Comisión de Pueblos indígenas el 14 de enero de 2010 y leída en el Pleno del Congreso el 20 de agosto del mismo año; luego fue trasladada a la Comisión de Comunicaciones y la de Pueblos Indígenas.

Estas iniciativas de ley no avanzaron con el proceso legislativo para su aprobación.

La mayoría de las frecuencias que operan dentro de la legalidad guatemalteca son controladas por tres megacorporaciones: Radio

Sonora, Emisoras Unidas y Grupo Alius. Es decir, existe un oligopolio privado que tiene la capacidad de hacer un cabildeo permanente ante el Congreso de la República y así evitar que se modifique la ley de telecomunicaciones para que no se reconozca el derecho de las comunidades locales y de los pueblos indígenas a tener medios propios. Esto provoca dos efectos: se niega la diversidad étnico-cultural de un país en el cual se hablan 22 idiomas indígenas, violentando así los derechos de identidad, de cultura y de expresión de los pueblos indígenas. Además, se les imposibilita a las comunidades locales poder generar y acceder a información relevante para su vida cotidiana y sus necesidades básicas en el ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19 la información fue escasa y sin pertinencia cultural y lingüística.

Mientras tanto, el 17 de diciembre de 2021, la Corte IDH encontró al Estado de Guatemala responsable internacionalmente por la violación de los derechos a la libertad de expresión, a la igualdad ante la ley y a participar en la vida cultural, en perjuicio de los pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango, maya achí de San Miguel Chicaj, maya mam de Cajolá y maya mam de Todos Santos Cuchumatán (el caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala).

La Corte IDH afirmó también que el Estado debe desarrollar políticas públicas para superar desigualdades estructurales que permitan el acceso de las comunidades indígenas a las radios comunitarias. Además, consideró la importancia del pluralismo de medios para cumplir con el derecho a la libertad de expresión y afirmó que los Estados están obligados a establecer normativas que democratizen el acceso y garanticen el pluralismo de medios e información.

2.4 SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Contextualmente, debe decirse que la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, así como las restricciones a los derechos humanos, deben cumplir con lo que se conoce como el *test tripartito*, es decir que debe satisfacer estándares de «legalidad previa y precisa», «fin legítimo» y «necesidad social imperiosa en el estado de derecho»⁸. En el caso de la legislación penal y específica de

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Eduardo Kimel Vs. Argentina”; Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C. No. 177. 6 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A No. 5.

telecomunicaciones de Guatemala, puede entenderse que no cumple con esos parámetros emergentes de la jurisprudencia de la Corte IDH, por las razones que habrán de apuntarse.

La legislación vigente prevé distintas regulaciones para los casos de infracciones al orden legal imperante. En la Ley de Telecomunicaciones se prevé la aplicación de una multa por la infracción de «utilizar las bandas de frecuencias reguladas o reservadas sin la obtención previa del derecho de usufructo o del derecho de uso, respectivamente». Ello además de que «la aplicación de cualquier sanción económica establecida en esta ley se hará sin perjuicio de deducir las responsabilidades penales y civiles que pudieran corresponder»⁹.

De esto se sigue que hay una doble previsión para el uso de frecuencias, dado que el Código Penal también es utilizado por la autoridad para perseguir medios sin autorización, pese a la falta de tipificación explícita. Ello pone en crisis además la compatibilidad de una doble sanción para un mismo hecho, porque implicaría la violación a la regla de la «necesidad social imperiosa» como parámetro de las responsabilidades.

Establecer una radio sin autorización de la frecuencia radioeléctrica es una falta administrativa, pero de menor envergadura y no es perseguible penalmente; por el contrario, el Estado debe garantizar el pluralismo en la radiodifusión y el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos que conforman el Estado.

En este sentido, la Corte IDH ha entendido que:

- . El artículo 246 del Código Penal de Guatemala ha sido utilizado para procesar criminalmente a las personas que operan emisoras de radio sin licencia. Dicha disposición indica que practica el delito de hurto «quien tomare, sin la debida autorización cosa, mueble, total o parcialmente ajena» y establece una pena de prisión de uno a seis años. El Estado caracteriza a las frecuencias radioeléctricas como «cosa mueble» con base en el artículo 451 del Código Civil, el cual dispone que el espectro radioeléctrico es un bien mueble y una fuerza natural susceptible de apropiación. A su vez, el artículo 121, literal h, de la Constitución Política de Guatemala norma que el espectro radioeléctrico es un bien de propiedad del Estado¹⁰.

La Corte IDH dijo en esa Sentencia que la tipificación aplicada —es decir, qué norma del derecho penal se utiliza para perseguir

9 Artículo 81 de la Ley General de Telecomunicaciones.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos. «Caso pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala». 6 de octubre de 2021. Disponible [aquí](#).

a las emisoras sin autorización— es inadecuada¹¹. Sostiene que se viola el principio de legalidad porque no existe una «tipificación clara y precisa de la conducta» pero que, además, se violentan las otras exigencias del test tripartito¹². Dado que lo que se pretende proteger no corresponde a las finalidades señaladas por la Convención Americana, la regla penal es un régimen de excepción que en el caso de Guatemala se agrava porque el Estado no ha hecho ningún esfuerzo legislativo para asegurar el derecho de los pueblos indígenas a poder contar con sus emisoras de radio. Dichas violaciones ocurrieron principalmente porque el marco regulatorio concerniente a la radiodifusión en Guatemala impidió, en la práctica, que estas comunidades indígenas pudieran operar legalmente sus radios comunitarias.

En este sentido, esa misma sentencia de la Corte IDH expresó que las comunidades indígenas fueron imposibilitadas de ejercer el derecho a la libertad de expresión, así como sus derechos culturales a través de sus propias radios comunitarias, ya que existieron obstáculos legales para adquirir las frecuencias, «así como de una alegada política de criminalización de la radiodifusión comunitaria operada sin autorización».

11 La Corte nota que la aplicación del tipo de hurto para la persecución penal de las personas que operan las radios comunitarias indígenas resulta inadecuada, toda vez que parece confundir el uso del espectro radioeléctrico con la apropiación, puesto que esta última implica siempre un desapoderamiento. Así, al aplicarse el tipo de hurto, se incurre en una integración analógica, lo que es contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

12 » 166. Por otra parte, tal como se ha señalado previamente (supra párr. 160) las responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión deben responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, tal como el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. En el caso concreto, la persecución penal de las personas que operan las radios comunitarias indígenas no responde a ninguna de las finalidades antes señaladas, sino que, por el contrario, los allanamientos de las radios en cuestión y los enjuiciamientos penales afectaron los derechos de los pueblos indígenas a la libertad de expresión y a participar en la vida cultural.

» 167. En lo que respecta al examen de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la restricción de la libertad de expresión, la Corte considera que es imperioso tomar en cuenta que (i) el derecho a la libertad de expresión de los pueblos indígenas abarca su derecho a fundar y operar radios comunitarias; (ii) la legislación que regula la radiodifusión en Guatemala impidió, en la práctica, que las comunidades indígenas maya kaqchikel Sumpango y achí de San Miguel Chicaj tuvieran acceso al espectro radioeléctrico de forma legal, y (iii) el Estado no ha dirigido esfuerzos legislativos o de otra índole para reconocer a dichas radios comunitarias y asegurar que los referidos pueblos indígenas pudieran operar sus emisoras de radio.

» 168. En cuanto a la idoneidad y necesidad de la vía penal para lograr la finalidad perseguida, la Corte ha advertido anteriormente, y vuelve a hacerlo en el presente caso, que si bien un instrumento penal puede ser idóneo para restringir el ejercicio abusivo de determinados derechos, siempre y cuando esto sirva al fin de salvaguardar el bien jurídico que se quiere proteger, lo anterior no significa que la utilización de la vía penal para la imposición de responsabilidades ulteriores al ejercicio de la libertad de expresión sea necesaria o proporcional en todos los casos» (notas omitidas).

En las reparaciones incluidas en su resolución, la Corte señala que Guatemala restringió ilegítimamente el derecho a la libertad de expresión al allanar radios comunitarias, decomisar equipos y perseguir criminalmente a operadores de las emisoras. Agregó:

El trabajo de un comunicador comunitario en Guatemala se hace difícil en un ambiente de miedo, represión y temor a ser perseguido penalmente y a ser encarcelado, afectando no solamente el derecho al trabajo formal, sino también a las condiciones psicológicas que han enfrentado tanto los líderes sociales comunitarios, en especial los comunicadores comunitarios¹³.

Existen otros casos de persecución penal en los que se esgrimieron falsamente delitos como difamación, incitación al desorden público o sedición contra emisoras comunitarias. Es el caso de radios que han jugado un papel importante en investigar la corrupción de funcionarios públicos, denunciar los efectos de la minería o exigir el respeto por los derechos humanos y llamar a la movilización social. Tal es el caso de las radios del municipio de El Estor que fueron allanadas y sus comunicadores reprimidos violentamente por expresar la oposición y promover la movilización de comunidades afectadas por un proyecto minero de cielo abierto de una empresa transnacional.

2.5 MARCO INSTITUCIONAL

En la mayoría de los países desarrollados, siguiendo los principios de universalidad y pluralismo que deben regir la libertad de expresión y de un balance equitativo e igualitario en la regulación de la utilización de frecuencias, se crearon organismos independientes reguladores de telecomunicaciones, con alto nivel de autonomía sobre los poderes del Estado, especialmente del poder ejecutivo, para que los intereses políticos partidarios del gobierno de turno y los intereses electorales no permitieran la manipulación del espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones en general.

En efecto, el órgano regulador debe actuar en función del interés público y debe ser un órgano técnico y no político, que garantice la equidad y el pluralismo. En muchos casos estos órganos se constituyen como instancias colegiadas que permiten incluso debate y complementariedad internas, y una renovación periódica y parcial de los miembros para darles continuidad a las reglamentaciones y su implementación.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos. «Caso pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala». 6 de octubre de 2021. Disponible [aquí](#).

En el caso de Guatemala, la Superintendencia de Telecomunicaciones no cumple estos requisitos de independencia, dado que se trata de un organismo del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, que depende verticalmente del viceministro, del ministro y del presidente de la república, por lo cual no dispone de autonomía en la aplicación de la ley y de sus reglamentos.

La SIT tiene las siguientes funciones principales:

- . Administrar y supervisar la explotación del espectro radioeléctrico;
- . Administrar el Registro de Telecomunicaciones;
- . Dirimir las controversias entre los operadores surgidas por el acceso a recursos esenciales;
- . Elaborar y administrar el Plan Nacional de Numeración;
- . Aplicar, cuando sea procedente, las sanciones contempladas en la Ley General de Telecomunicaciones, y
- . Participar como el órgano técnico representativo del país, en coordinación con los órganos competentes, en las reuniones de los organismos internacionales de telecomunicaciones y en las negociaciones de tratados, acuerdos y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones.

El superintendente es nombrado por el ministro de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas y removido por este sin garantías de permanencia en el cargo o plazo predefinido, en contra de los estándares promovidos por la Comisión Interamericana. •

3. ECONÓMICA

Al no estar reconocidas legalmente las radios comunitarias, tampoco existe normativa referida a sus formas de financiamiento, como en otros países latinoamericanos. Las radios comunitarias e indígenas existentes tampoco cuentan con ayuda pública efectiva. No hay ninguna política pública ni orden ejecutiva, ley o decreto que establezca un fondo para estas radios. Si bien existe un fondo público para la protección de los idiomas indígenas a través de la Academia de Lenguas Mayas, este no es susceptible de ser alcanzado por las emisoras comunitarias. Por tanto, su funcionamiento y sostenibilidad económica descansa en el trabajo coordinado, colaborativo y voluntario de las personas integrantes de radios o de la misma comunidad que coordina estos espacios. Algunas radios comunitarias han logrado sobrevivir con pautas comerciales de comercios y otros emprendimientos de la misma localidad (la cual es utilizada para proveer sostenibilidad de la emisora, sin ningún afán de lucro para no desnaturalizarse). También existen antecedentes de emisoras comunitarias y colectivos de comunicación social que son atendidos con presupuesto y apoyo por ONG nacionales o por la cooperación internacional, las cuales les brindan asesoría y formación. Sin embargo, este respaldo es cada vez menor.

A pesar de los diferentes desafíos a los que se enfrentan las radios comunitarias, el acceso a internet y el uso de redes sociales han sido un medio para poder comunicarse. Las redes sociales se han convertido en una opción especial para informar a las comunidades. La creación de una cuenta es de fácil acceso y no involucra un presupuesto elevado. Si bien proporciona un grupo bastante específico y delimitado, este sirve para informar a generaciones jóvenes, quienes replican la información en grupos de familia y otros espacios comunitarios en los que participan personas de otras edades, que incluso no hablan castellano, sino únicamente su idioma materno. •

4. RECOMENDACIONES

Por todo lo expuesto, para dar cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el caso Radios Mayas vs. Guatemala, y de acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos y los estándares interamericanos sobre libertad de expresión, las acciones dispuestas a continuación están en el deber del Estado.

- . Adecuar la legislación con fines de:
- . Reconocer expresamente las radios comunitarias como medios diferenciados de comunicación, particularmente las radios comunitarias indígenas;
- . Reglamentar su operación, estableciendo un procedimiento sencillo para la obtención de licencias;
- . Reservar a las radios comunitarias indígenas una parte adecuada y suficiente del espectro radioeléctrico;
- . Prever, asimismo, una reserva suficiente para otros tipos de emisoras comunitarias, de conformidad a los estándares promovidos por la CIDH;
- . Establecer un procedimiento de otorgamiento de concesiones para medios comunitarios abierto, transparente y sin discriminación, en el cual la oferta o capacidad económica (como las subastas) no sea un criterio único o fundamental para seleccionar a quienes tendrán la autorización, a la vez de que responda a la diversidad cultural y de intereses de los pueblos indígenas y comunidades del país, de conformidad con los estándares fijados por la CIDH, y

- . Establecer mecanismos de renovación de los títulos de usufructo de medios comunitarios que sean transparentes, limitados en el tiempo y no discriminatorios.
- . Previo a la adecuación normativa, arbitrar acciones que permitan la participación de los pueblos indígenas del país en procesos de consulta respecto de tales medidas.
- . Abstenerse de establecer mecanismos discriminatorios de funcionamiento debido a la condición de medio comunitario o indígena, tales como ubicación desfavorable en la banda de frecuencias o limitaciones de contenidos o de alcance.
- . Cesar de inmediato toda persecución penal contra radios comunitarias e indígenas, tal y como lo dicta la Corte IDH, y revocar las condenas existentes por las vías procedimentales.
- . Diseñar políticas públicas de desarrollo de contenidos y apoyo al equipamiento e infraestructura, así como para el fortalecimiento institucional del sector comunitario. En especial, establecer un fondo público de promoción de los idiomas indígenas.
- . Aplicar otras políticas activas destinadas a promover la capacitación profesional y empleabilidad de los actores de las radios comunitarias.
- . Establecer una autoridad de aplicación que dé cuenta de las obligaciones de autonomía funcional y financiera, con independencia de presiones políticas o corporativas, cuyo mandato de sus integrantes tenga plazo determinado y causales de remoción establecidas por ley, para garantizar su independencia y que no sean separados del cargo sin causa grave y justificada. A su vez, su integración debería dar cuenta de las pluralidades lingüísticas y culturales del país. •

5. NORMATIVA Y REFERENCIAS PRINCIPALES

ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS México, D.F., 31 de marzo de 1995

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Situación de derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión*. Disponible [acá](#) .

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. Disponible [acá](#) .

Congreso de la República y Comisión de Pueblos Indígenas. «Dictamen a iniciativa de ley que contiene proyecto que aprueba Ley de Medios de Comunicación Comunitaria». 12 de enero de 2009. Disponible [acá](#) .

Congreso de la República. «Iniciativa que dispone aprobar Ley de Medios de Comunicación Comunitaria». 14 de enero de 2010. Disponible [acá](#)

Congreso de la República. «Socializan iniciativa de ley reguladora de radios comunitarias». 9 de agosto de 2021. Disponible [acá](#).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. «Caso pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala». 6 de octubre de 2021. Disponible [aca](#).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Eduardo Kimel Vs. Argentina”. Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C. No. 177.
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A No. 5,
Grupo Banco Mundial (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera década*. Disponible [acá](#).

Ley General de Telecomunicaciones. Decreto 94-96. Extraído de este [link](#) .

Movimiento de Radios Comunitarias de Guatemala (2012). *Radio comunitaria: su historia ante un Estado racista en Guatemala y sus fundamentos jurídicos*. Disponible [acá](#)

Patricia Schwartz. «Radios comunitarias», revista *EntreMundos*, (s/f). Extraído de este [link](#)

Procuraduría de los Derechos Humanos (2020). Nota conceptual sobre las radios comunitarias, una aproximación al contexto de Guatemala. Disponible [acá](#). •



OBSERVACOM