

La calidad de la democracia salvadoreña evaluada desde los logros de sus ciudadanos en el derecho a la comunicación

Por Willian Carballo*

Síntesis

El presente trabajo evalúa la calidad de la democracia salvadoreña a 30 años de la realización de las primeras elecciones posteriores a los gobiernos militares en el país y a 22 de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a más de una década de conflicto civil. Para ello, se centra específicamente en el desarrollo de uno de los derechos básicos para sus ciudadanos: el de la comunicación. Este engloba a otros derechos relacionados como el de libertad de expresión, de prensa y de información, así como la existencia de medios de comunicación plurales; bajo el precepto de que ciudadanos mejor informados están más capacitados para elegir y exigir más a sus gobernantes. En ese sentido, se evalúan cuatro dimensiones: el marco regulatorio vigente, la libertad de expresión y prensa, el acceso a la información pública y la concentración mediática en pocas manos. A partir de este análisis, se concluye si en términos del derecho humano a la comunicación se puede hablar o no de una democracia salvadoreña plena y de calidad.

Abstract

This paper evaluates the quality of democracy in El Salvador, 30 years after the first democratic elections were conducted –subsequent to military governments– and 22 later of the Peace Accords that ended more than a decade of civil conflict. To do this, the document specifically focuses on the development of one of the basic rights to citizens: that of communication. This encompasses other related rights such as freedom of speech, press and information, as well as the existence of pluralistic media; under the precept that better-informed citizens are more liable to choose and require their rulers to do a better job. In that sense, four aspects are evaluated: current regulatory framework, freedom of speech and press, access to public information and media concentration in a few hands. From this analysis, it is concluded whether in terms of the human right to communication, we can allude or not to a full and quality Salvadoran democracy.

Palabras claves

El Salvador. Democracia. Derecho a la comunicación. Acceso a la información. Libertad de expresión. Libertad de prensa. Concentración mediática.

*Willian Carballo es Maestro en Comunicación y Licenciado en Comunicaciones y Periodismo. Es también consultor en comunicaciones e investigador social especializado en temas de medios, democracia, cultura popular, juventud y violencia. Catedrático en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y en la Escuela de Comunicaciones Mónica Herrera.

Resumen ejecutivo

La democracia salvadoreña moderna inició en 1984, en medio de un conflicto civil interno, con las primeras elecciones luego de una larga tradición de dictaduras militares y comicios acusados de fraudulentos. Sin embargo, fue hasta 1992, con la firma de los Acuerdos de Paz, que varios autores hablan de una “refundación” de la República. Fue a partir de entonces cuando, además de darle vida política a la entonces guerrilla del FMLN, nacieron instituciones que velarían por el cumplimiento transparente de las leyes en materia electoral y de los derechos humanos. Esa institucionalidad facilitó la realización de elecciones legislativas, municipales y presidenciales hasta el presente. Estas heredaron, entre otros hechos, la posibilidad de que por primera vez llegara al poder Ejecutivo el FMLN en 2009, gracias a una figura externa como el periodista Mauricio Funes; y que retuvieran la silla presidencial en 2014, solo que, esta vez, gracias al ex comandante guerrillero, Salvador Sánchez Cerén.

Aunque ese último hecho es de particular importancia simbólica, no puede ser un único parámetro para hablar de una democracia madura o de calidad. Esta solo lo es si, además, garantiza el desarrollo económico de la sociedad y la igualdad de la población en el disfrute de diversos derechos humanos. Uno de esos derechos, y uno muy fundamental pues permite el flujo equitativo en ambas vías de información y produce ciudadanos más conocedores y capacitados, es el de la comunicación.

El derecho a la comunicación se entiende como un concepto amplio que recoge a otros derechos establecidos en diferentes convenciones internacionales. Incluye principios como la libertad de expresión, de prensa y de información, así como la pluralidad en la propiedad de los medios de comunicación. De ahí que evaluarlos sea a su vez una forma de analizar el estado de la democracia en una sociedad.

Algunos de esos elementos englobados en el derecho a la comunicación están contemplados de forma independiente y general en la Constitución de la República de El Salvador, vigente desde 1983. Si bien ese reconocimiento, aunque sea de manera separada, es importante, existe la necesidad de elevarlos a una categoría mucho más amplia que le brinde más solidez a los derechos y doten de mayor robustez a otros cuerpos legales que se desprenden de la Carta Magna. Otros derechos, como el acceso a la información y el reconocimiento de los tres sectores de la comunicación (privado, público y comunitario) no se mencionan. En cambio, en el ámbito jurídico salvadoreño, sí sobresalen leyes recientemente aprobadas como la de Rectificación y Respuesta y la de Acceso a la Información Pública. A su vez, otro par de cuerpos legales fueron, al menos, ya presentados a discusión en la Asamblea Legislativa, como la Ley de Medios Públicos y la Ley de Radiodifusión Comunitaria.

En el tema concreto de la libertad de expresión, existe un reconocimiento claro del mismo en la Constitución. Y una de sus principales bases, la libertad de prensa, resulta bien evaluada, al menos desde la libertad de los periodistas y los medios para ejercer su trabajo, sin miedos a agresiones, asesinatos, atentados o secuestros. Casos como esos han ocurrido, pero esporádicamente y no como un fenómeno continuado similar al ocurrido en países vecinos como México, Honduras y Guatemala. Así lo han retratado los rankings internacionales de libertad de prensa de instituciones como Freedom House

y Reporteros sin Fronteras. Sin embargo, hay otros factores menos visibles o cuantificables que ha minado a la prensa salvadoreña. La censura, la autocensura, la presión de los poderes políticos o económicos o de los mismos propietarios de medios y la dificultad para acceder a las fuentes sí aparecen en los testimonios confidenciales contados por lo periodistas. Eso deteriora la libertad de expresión en el país.

En cuanto al acceso a la información pública, destaca la existencia de una Ley y un instituto que garantizan y desarrollan el derecho a solicitar y recibir información generada por el Estado y a que los funcionarios tengan que rendir cuentas a sus ciudadanos. Sin embargo, su puesta en práctica ha tenido algunos tropiezos. Destacan que el ex Presidente Mauricio Funes dilatará la elección de los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y que la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia se negaran a acatar disposiciones de dicho Instituto. Esta ley, sin embargo, aún es poco conocida por la población. Por una parte, porque no se ha promocionado lo suficiente; y por la otra, porque existe una importante brecha digital que inhibe a muchos ciudadanos de acceder a portales web donde muchas de las instituciones públicas suben información.

Sobre la propiedad de los medios de comunicación, esta es muy concentrada en pocas manos en El Salvador. Un reducido grupo de empresarios maneja más de la mitad de las frecuencias de radio y televisión, mientras que tres familias acomodadas económicamente son propietarias de los principales medios escritos. Además, otros nuevos poderes económicos se han convertido en los creadores de importantes medios nuevos digitales. Aquí juega un papel importante la cuestionada Ley de Telecomunicaciones. Esta establece la subasta al mejor postor de las frecuencias radioeléctricas y la renovación perpetua de las mismas, en dos medidas que no brindan iguales oportunidades a todos los ciudadanos de acceder a ellas, si no solo a los que poseen más recursos económicos.

La digitalización de la radio y la televisión, que abriría nuevas frecuencias, se plantea como una opción para democratizar el espacio radioeléctrico. Sin embargo, la falta de voluntad política y las presiones desde las élites económicas podría volver ese proceso un arma de doble filo pues podría ser la excusa perfecta para que las mismas grandes corporaciones solo engorden su poder.

En resumen, el derecho a la comunicación presenta aún enormes deudas en cada uno de los elementos que lo componen. Y aunque algunos mecanismos legales que los fortalecen ya fueron aprobados y tienen buenas intenciones (con excepciones como la muy cuestionada Ley de Telecomunicaciones), la falta de voluntad política, la débil institucionalidad, su escasa divulgación y la brecha digital están generando serias trabas para hablar de un pleno goce de este derecho. En consecuencia, al menos en términos del derecho a la comunicación, El Salvador no tiene aún una democracia madura y sólida, sino muchos retos por cumplir y varias materias por aprobar.

I. Introducción

El 9 de marzo de 2014 ocurrió un hecho histórico para El Salvador. Por primera vez, un ex comandante guerrillero que luchó desde la clandestinidad contra los militares durante la década de los años ochenta ganó las elecciones presidenciales bajo la bandera del izquierdista Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN): Salvador Sánchez Cerén.

Este no fue el debut del ahora partido y antes movimiento guerrillero en la primera magistratura del país. Cinco años atrás, en 2009, el Frente (como es conocido el instituto político) ya había arribado a Casa Presidencial, en lo que significó una ruptura significativa en el proceso de consolidación democrática salvadoreña (Sonnleitner, 2010). Sin embargo, lo hizo gracias al arrastre popular del ex periodista Mauricio Funes. El comunicador era una figura que, aunque simpatizante de izquierda, no pertenecía a la línea dura ni a las bases del partido, ni mucho menos a las anteriores estructuras guerrilleras. En 2014, en cambio, se agenciaron el triunfo en las urnas gracias a la candidatura de uno de sus fundadores y militantes emblemáticos, Sánchez Cerén. El ahora político -también Vicepresidente de la República entre 2009 y 2014- fue parte de la comandancia general del FMLN y ex secretario general de una de las cinco organizaciones que se aliaron bajo su bandera, las Fuerzas Populares de Liberación (FPL). De ahí que algunos políticos locales y gobiernos vecinos que felicitaron al nuevo Presidente destaquen este hecho como una “muestra de madurez” en la joven democracia salvadoreña.

Desde una mirada meramente electoral, la historia reciente del país podría respaldar el llamar así al resultado de 2014. Pero solo desde esos ojos. Recién hace 30 años, en 1984, cuando Sánchez Cerén dirigía la guerra desde las montañas y en la clandestinidad, el ascenso a poderes políticos por la vía legal de los dirigentes del FMLN, aunque era una meta, distaba mucho de la realidad posible en esos momentos. Ese año, la democracia salvadoreña apenas daba a luz al primer gobierno civil: el de José Napoleón Duarte, del Partido Demócrata Cristiano.

Antes de eso, El Salvador había vivido una larga estela de gobiernos autoritarios de corte militar. En ese periodo, aunque se desarrollaron elecciones, estas fueron constantemente acusadas de viciadas y fraudulentas (Walter y Williams, 2011). Fueron esas irregularidades, sumadas a la constante represión de las fuerzas estatales de seguridad y la creciente injusticia social, las que, según la izquierda (Argueta, 2011) se convirtieron en una olla de presión en la sociedad civil organizada que pronto estalló con el surgimiento de grupos clandestinos armados. Estos se agruparon bajo una sola bandera, la del FMLN. Como guerrilla, este grupo se enfrascó en un larga batalla contra la derecha política y las fuerzas militares, quienes argumentaban la necesidad de la actividad bélica bajo el supuesto de querer detener a los comunistas en su intento por hacerse del poder (Argueta, 2011). La guerra civil duró doce años y dejó a su paso el rastro de 80 mil muertos, incluyendo diversas matanzas y violación a los derechos humanos, imputados a ambos bandos (Comisión de la Verdad, 1993)

En el transcurso de esos doce años de guerra, ocurrieron unos segundos comicios presidenciales. En 1989, Alfredo Cristiani ganó las Presidencia bajo la bandera de la

derechista Alianza Republicana Nacionalista (Arena). Este es un instituto político asociado a los poderes empresariales y hegemónicos del país y cuyo principal fundador -ya fallecido- ha sido acusado de promover los grupos de exterminio conocidos como escuadrones de la muerte (Comisión de la Verdad, 1993). Las elecciones fueron democráticas. Sin embargo, se realizaron en un contexto aún marcado por el conflicto civil y las violaciones a diferentes derechos humanos que este incluía.

La ausencia de una salida militar a la guerra (ambos bandos se autodenominaban capaces de triunfar aunque en la práctica ninguno podía hacerlo, como lo demostró la “Ofensiva Final” de 1989 emprendida por la guerrilla), derivó en la necesidad de una solución negociada (Argueta, 2011). Fue eso lo que llevó a un proceso de diálogo entre Gobierno y el FMLN. Así, en 1992, y tras una extensa negociación, se firmó la paz.

De ese gran pacto nacional, surgieron una serie de acuerdos que buscaban dotar al país de las herramientas institucionales y legales que evitaran repetir las violaciones estatales e injusticias sociales que en los setentas propiciaron la posterior lucha ochentera. Entre los puntos negociados figuraba la creación de un cuerpo policial civil y de instituciones que velaran por los derechos humanos en el país, que propiciaran la transparencia gubernamental y que dotaran de mayor independencia al ente regulador de las elecciones. Surgieron así la Policía Nacional Civil, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Es debido a la incidencia directa de estos nuevos entes en los procesos democráticos, que algunos analistas y académicos consideran ese 1992 como el verdadero año parteaguas de la democracia salvadoreña, más allá de que desde 1984 se celebraran elecciones que rompieron con las dictaduras militares. Se habla incluso de una “refundación de la República” que, más de 20 años después, es aún un proceso abierto (Guido, 2011)

Desde entonces, se han celebrado siete elecciones municipales y legislativas y cinco presidenciales, incluyendo las ganadas por Salvador Sánchez Cerén. Todas ellas contaron con asistencia de la población a las urnas que varían entre el 43 y el 67 por ciento de los votantes (según los datos del TSE) y el aval de observadores internacionales.

Estamos, pues, desde el punto de vista meramente cuantitativo, ante un proceso democrático salvadoreño exitoso y libre de mayores irregularidades, “maduro”, como lo han calificado algunos. Sin embargo, la tendencia actual en estudios políticos es analizar la democracia no solo en términos numéricos de participación de la ciudadanía o en la mera realización de elecciones libres y sin fraudes (Rodríguez, 2011). La calidad del fenómeno debe evaluarse también como un ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente permite la libertad y la igualdad de los ciudadanos (Morlino, 2005). Es decir, además, de la participación de las mayorías en mecanismos electorales, es necesario preguntarse: ¿Funcionan las instituciones? ¿Hay confianza en ellas? ¿Se respetan los derechos humanos? ¿Gozan todos los ciudadanos de esos derechos por igual? ¿Está la población suficientemente informada y educada como para tomar las mejores decisiones?

De ahí que el hecho de que hoy puedan disputar -y ganar- libremente la Presidencia de la República incluso aquellos que hace 30 años peleaban armas en mano en la

clandestinidad de la montaña no necesariamente es la madurez democrática. Porque aunque el sufragio universal permitiera la alternancia fundacional en El Salvador, su ejercicio ocasional resulta insuficiente para garantizar una ciudadanía activa e igualitaria con libertades y derechos constitucionales efectivos (Sonnleitner, 2010).

Un análisis serio del progreso del país implica también la introspección del funcionamiento de las instituciones, la igualdad de sus ciudadanos y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre esos derechos figura el de la libertad de expresión y de información. Incluye también la existencia de medios de comunicación plurales y de calidad. Solo cuando la información está repartida de forma igualitaria, abundante y con calidad, los ciudadanos tienen mayor capacidad de tomar decisiones mejor argumentadas y pensadas (Morlino, 2005; Levine y Molina; 2007, Rodríguez, 2011; Cristancho e Iglesias, 2013). En definitiva, implica evaluar el desarrollo de ese concepto más amplio que acobija todos esos elementos ya mencionados: el del derecho a la comunicación (d'Arcy, 1969; McBride, 1980; y UNESCO, 2008).

En ese sentido, a 30 años de las primeras elecciones post gobiernos militares autoritarios y a 22 de la firma de la paz que estableció las bases para una sociedad en teoría más justa y de una República “refundada”, la presente investigación responde la pregunta: ¿Cuáles son los logros y avances en materia de derecho a la comunicación en la democracia salvadoreña al cumplirse 30 años de elecciones libres y gobiernos civiles? Para ello, se concentrará en cuatro objetivos: a) analizar el marco regulatorio salvadoreño en el tema del derecho a la comunicación para determinar sus aciertos y debilidades; b) evaluar los avances de la sociedad salvadoreña en el tema de la libertad de expresión y de prensa para conocer si se ejercen o no plenamente estos derechos; c) identificar cuál es el sistema de propiedad de medios en El Salvador para determinar si garantiza la participación igualitaria y democrática de todos los actores de la sociedad; y por último, d) estudiar los mecanismos de acceso a la información pública y transparencia para saber si representan un avance en la democracia.

Con el fin de lograr esos objetivos, se realizó un análisis documental sobre las diferentes leyes internas y tratados internacionales que incluyen disposiciones en esos ámbitos. También se revisó los indicadores propuestos por la UNESCO en el Índice de Desarrollo Mediático (2008) y por Freedom House y Reporteros Sin Fronteras para sus respectivos rankings internacionales de libertad de expresión.

Luego se recopiló información y datos que ayudaran a evaluar dichos indicadores. Eso incluyó obtener estadísticas sobre el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública y el respectivo Instituto que la regula. También se investigaron las cifras relacionadas con violaciones a la libertad de expresión y de prensa y se realizó una actualización del mapa de propietarios de medios de comunicación en El Salvador.

Al mismo tiempo, se realizaron entrevistas semiestructuradas con diferentes actores claves en el tema para obtener valoraciones más cualitativas. Estas fueron con Leonel Herrera, especialista en medios comunitarios y Director de la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS); Herminia Funes, Comisionada del Instituto de Acceso a la Información Pública; y José Luis Benítez, Doctor en

Comunicaciones, ex presidente de la Asociación de Periodistas de El Salvador y Jefe del Departamento de Cultura y Comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA. También se entrevistaron a cinco periodistas, quienes optaron por el anonimato debido a lo delicado del tema: uno de un medio impreso, otro de televisión, otro de radio, otro de un medio comunitario y otro de un medio digital.

II. ¿Democracia cuantitativa o cualitativa? Apuntes teóricos sobre la participación y la comunicación

¿Democracia es el gobierno de las mayorías? Las visiones tradicionales del concepto la definen ciertamente así: como una forma de gobierno en que el poder político es ejercido por el pueblo y no por uno o por pocos, como ocurre en la monarquía o la aristocracia (Bobbio, 2001).

A la vez, hay otra idea muy extendida y generalizada alrededor del concepto: que el factor diferencial de la democracia es que los representantes se eligen a través de elecciones libres y pluralistas (Martínez, 2008, en Rodríguez, 2011).

Sin embargo, en el debate político y social actual, ambos preceptos resultan insuficientes para comprender la verdadera dimensión del fenómeno. Por un lado, esa visión cuantitativa de la democracia de definirla en relación al número de personas que la ejercen ha perdido peso por considerarse “superficial” (Kelsen, citado por Bobbio, 2001). Y por el otro, la sola concepción de la participación de los ciudadanos a través de procesos electorales es vista como incompleta pues la democracia por sí misma no crea las condiciones sociales ni económicas necesarias para que sus derechos se ejerzan eficazmente (Przeworski, 1998, en Rodríguez, 2011).

No se trata, de acuerdo a Cristancho e Iglesias (2013), de que los mecanismos para que el mayor número de ciudadanos influya en el poder a través de elecciones ya no son importantes; sino de que, en la actualidad, estos pasan a sumarse a otra serie de exigencias de funcionamiento de los sistemas democráticos.

En ese sentido, los aspectos cualitativos adquieren una importancia cada vez mayor en el análisis político. Según Cristancho e Iglesias (2013), la tendencia de superar las concepciones instrumentales de la democracia ha obligado a la ciencia política actual a buscar nuevas nociones que califiquen a un sistema político como tal. “La idea es transitar de lo procedimental a lo sustantivo, de los votos a la cualificación de la democracia”. (Cristancho e Iglesias, 2013, pág. 25).

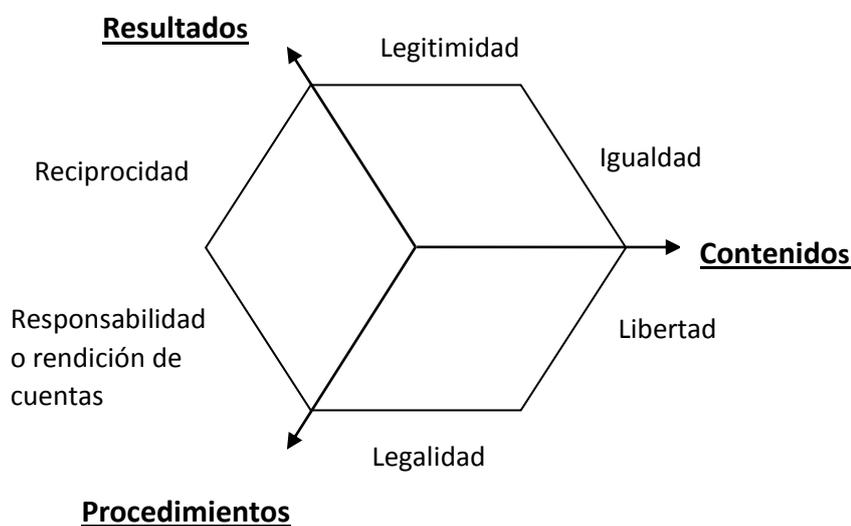
Académicos como O’Donnell argumentan en esa misma línea. Él asegura que “la democracia no es tan solo un régimen, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas” (O’Donnell, en Bobbio, 2001, pág. 27). O Barreda, quien afirma que la democracia no solo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad (Barreda, 2011).

También la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ya destaca el elemento cualitativo de la democracia. Esta considera que elementos como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son un aspecto vital para entenderla en un concepto mucho más amplio. La Carta destaca que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad y es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.

Leonardo Morlino, que ha centrado gran parte de su trabajo a este tema, sugiere considerar una democracia de calidad así: “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino, 2009, pág. 186).

Morlino (2009), inspirado en los manuales de calidad industrial, propone tres grandes dimensiones de la calidad democrática: a) procedimientos, b) contenidos y c) resultados. Estas, a su vez, y como puede verse en la figura 1, cuentan con sus propios indicadores, dándole vida a lo que Gil Calvo (2011) llama “Hexágono de la calidad de la democracia”.

Figura 1. Hexágono de la calidad de la democracia



Fuente: Gil Calvo (2011), basado en las dimensiones de Morlino.

En la dimensión de los procedimientos, hace referencia a dos indicadores, la legalidad (cumplimiento de las leyes) y la rendición de cuentas o transparencia. Esta rendición es planteada por O’Donnell, (1998, en Gil Calvo, 2010) en dos vías: vertical, hacia los ciudadanos; y horizontal; hacia otros poderes y hacia la sociedad civil. “Aparece una *accountability* horizontal en la que demás autoridades independientes y la sociedad civil, ante todo la prensa como cuarto poder [...], les piden cuentas día a día a los poderes públicos por su forma de ejercer las responsabilidades que les confiaron” (Gil Calvo, 2010, pág. 37).

En la dimensión de los contenidos, la calidad se expresa en términos de libertad y de igualdad. Se refiere, básicamente, a que exista respeto a los derechos humanos, y que estos sean implementados con equidad y la mayor universalización posible.

Y por último, en los resultados, Morlino se refiere únicamente a la “*responsividad*” o reciprocidad, que busca la satisfacción de los ciudadanos respecto a sus gobernantes. Sin embargo, Gil Calvo añade que para medir la democracia en la dimensión de los resultados, también es importante agregar la legitimidad, que es la percepción de confianza por parte de los ciudadanos con las instituciones. Para esto último, el papel de la prensa y los medios de comunicación en general pueden ser claves para lograr la transparencia informativa o la comunicación veraz (Gil Calvo, 2010).

Estos indicadores, Gil Calvo los agrupa en un cuadro de variables al que se le puede aplicar valores negativos y positivos para evaluar su desarrollo en una sociedad, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Cuadro 1. Tabla de calidad de la democracia basada en Morlino

| Variables | Valores negativos | Valores positivos |
|------------------|---|--|
| Legalidad | Incumplimiento legal Impunidad autoridades Tolerancia ciudadana | Seguridad jurídica Igualdad ante la ley Justicia penal |
| Responsabilidad | Monopolio de decisiones Arbitrariedad discrecional Irresponsabilidad de decisores | Sanción electoral del poder Autoridades independientes Control civil del poder |
| Libertad | Restricciones de libertades Sujeción o dependencia Dominación o sumisión | Políticas de empoderamiento Políticas de protección social Redes de servicios sociales |
| Igualdad | Pobreza, segregación Discriminación negativa Exclusión social | Igualdad de oportunidad Discriminación positiva Mediación intercultural |
| Reciprocidad | Corporatismos, clientelismo Patrimonialización del poder Absentismo ciudadano | Democracia deliberativa Participación ciudadana Movilización reivindicativa |
| Legitimidad | Escándalos mediáticos Confrontación polarizada Descrédito de democracia | Evaluación de calidades Transparencia informativa Comunicación veraz |

Fuente: Gil Calvo (2010)

Otros autores han desarrollado sus propias dimensiones conceptuales de la calidad de la democracia. Levine y Molina (2007), por ejemplo, identifican cinco: a) decisión

electoral: b) participación; c) respuesta a la voluntad popular; d) responsabilidad y e) soberanía. Cada una de ellas se expresa en diferentes elementos, los cuales se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Elementos de calidad de la democracia basados en Levine y Molina

| Dimensión | Elementos |
|---------------------------------|--|
| Decisión electoral | <p>Elecciones libres, imparciales y competitivas y designación de funcionarios que ejerzan poder real</p> <p>Igualdad política formal (una persona un voto)</p> <p>Igualdad política sustantiva (posibilidad de cada persona de tomar decisiones políticas informadas)</p> |
| Participación | <p>Nivel de participación ciudadana</p> <p>Representación política formal</p> <p>Mecanismos de democracia directa</p> <p>Libertad de expresión y organización</p> <p>Mecanismos de participación popular para exigir responsabilidad y rendición de cuentas</p> |
| Respuesta a la voluntad popular | <p>Grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos</p> |
| Responsabilidad | <p>Mecanismos sociales e institucionales que someten a los funcionarios públicos a rendición de cuentas y posibles sanciones</p> <p>Mecanismos formales, previstos en leyes y normas administrativas</p> <p>Mecanismos informales, a través de la acción de movimientos sociales que ejercen presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios</p> <p>Responsabilidad horizontal, exigida por instituciones del poder público</p> <p>Responsabilidad vertical, exigida por ciudadanos mediante elecciones o referendos revocatorios</p> |
| Soberanía | <p>Los funcionarios elegidos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado</p> <p>Soberanía externa, que apunta a la independencia política formal y real</p> <p>Soberanía interna, que apunta a la supremacía del gobierno en su territorio y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho.</p> |

Fuente: Levine y Molina (2007)

Como se puede apreciar en el cuadro 2, hay algunos elementos en Levine y Molina que pueden agruparse por su similitud. En la decisión electoral, por ejemplo, incluyen la posibilidad de que cada persona pueda tomar decisiones políticas informadas. Mientras que en la participación añaden, entre otros, la libertad de expresión y la organización ciudadana para exigir la rendición de cuentas y transparencia a los gobernantes.

Dichos puntos son a su vez coincidentes con algunos de los planteados por Morlino en su hexágono de la calidad de la democracia. En ambos planteamientos sobresalen la información plural, veraz y de calidad; los derechos humanos como la libertad de expresión y de prensa; el acceso a la información; la transparencia y rendición de cuentas; y un papel positivo de los medios de comunicación.

Resulta evidente, entonces, que la definición de calidad democrática enfatiza los aspectos cualitativos de la representación, la participación y los factores que afectan el flujo de información y el acceso por los ciudadanos (Rodríguez 2011). Así, mientras más igualitaria y abundante sea la distribución de recursos como educación e información, mayor probabilidad de que las decisiones políticas de los ciudadanos estén acordes con sus intereses; y también será más probable que los ciudadanos estén en capacidad de tomar esas decisiones conociendo sus consecuencias potenciales (Morlino, 2005; Levine y Molina; 2007).

En otras palabras, este enfoque abre la puerta a analizar la calidad de la democracia desde aquellas variables relacionadas con una ciudadanía informada que, en consecuencia, cuente con más elementos que le ayuden a la hora de tomar decisiones sobre sus gobernantes. Esto pasa inevitablemente, como ya lo señalaron Morlino, Levine y Molina, por temas como el acceso a la información, la transparencia y la libertad de expresión y de prensa; pero también, como agrega Herrera (2013), por la existencia de medios de comunicación plurales y diversos con contribuyan a esa misma causa.

Se trata de una serie de variables, indicadores y derechos relacionados y con un tronco común, el cual se desarrolla a continuación: el derecho a la comunicación.

El derecho a la comunicación y su impacto en la democracia

El derecho a la comunicación es un concepto muy en boga entre académicos y juristas modernos, pero que se ha discutido largamente desde mediados del siglo pasado. Se trata, en principio, de un derecho más amplio que aquellos tradicionalmente relacionados con la comunicación, declarados en el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como la libertad de opinión y de expresión (Jurado, 2009).

Su construcción ha sido sometida a diversas discusiones a lo largo de varias décadas. De acuerdo a Romel Jurado, quien ha rastreado el debate alrededor de este concepto desde sus inicios, la noción de derecho a la comunicación fue inicialmente esbozada a finales de los años 60 por el periodista y académico Jean D'Arcy como una línea de investigación, que buscaba encontrar un marco jurídico del más alto nivel para gestionar

los grandes problemas de la comunicación en la comunidad internacional. (Jurado, 2009)

En ese momento, se trataba de una serie de propuestas reivindicativas que formularon principalmente los países del Tercer Mundo, agrupados en su mayoría en el Movimiento de los Países No Alineados, en los foros del sistema de Naciones Unidas. Uno de los principales objetivos de aquella lucha era la necesidad de definir un Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación (NOMIC).

De acuerdo a la reconstrucción histórica de Jurado (2009), el foro internacional en que se situó el debate sobre el NOMIC y el derecho a la comunicación fue la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Fue en ese marco que en 1977 se creó la Comisión Internacional Sobre Problemas de la Comunicación para elaborar un diagnóstico sobre el tema.

Un año antes, sin embargo, ya se había desarrollado la Conferencia intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y El Caribe, celebrada a instancias de la UNESCO en San José, Costa Rica. Ahí se establecía que los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe reconozcan la existencia del derecho a la comunicación como institución que se deriva del derecho universal de libre expresión del pensamiento en sus aspectos de acceso y participación. (Sánchez, 2013)

El mandato de aquella Comisión formada en 1977 no logró cumplirse a cabalidad (Jurado, 2009). Los problemas se debieron a la complejidad de la enmienda, la dificultad de acceso a fuentes y a que los países capitalistas trataban de imponer sus propios discursos y visiones de la comunicación basados en los intereses del mercado. Sin embargo, de aquel esfuerzo nació un documento conocido como el Informe McBride. Es acá donde se plantea la definición de derecho a la comunicación:

“A pesar de las ambigüedades existentes, se orienta a actualizar la pretensión emancipatoria, en clave contra hegemónica, de los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación (derechos de los individuos a la comunicación), pero creando para tal efecto un paraguas conceptual al que denomina derecho a comunicar que, aunque no tendría por sí mismo un contenido propio, implica el mandato de aglutinar los derechos resignificados previamente, de forma que actúen concurrente, coordinada y plenamente respecto de los problemas de la comunicación”. (Jurado, 2009, pág. 138).

El mismo McBride señaló cuáles deberían ser los parámetros que deberían regir a las comunicaciones mundiales: más justicia, más equidad, más reciprocidad en el intercambio de la información, menos dependencia de las corrientes de la comunicación, menos difusión de los mensajes hacia abajo, más autoconfianza e identidad cultural y más beneficios para toda la humanidad (McBride, 1980)

Sin embargo, las discusiones sobre el NOMIC y sobre el derecho a la comunicación fueron canceladas y archivadas. En los ochenta, el presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, acusó a aquellas iniciativas de poner en riesgo las libertades de información y prensa, de promover la estatalización de la información y de los medios de comunicación y de actuar en consonancia ideológica con los comunistas. Así, de

acuerdo a Jurado, desde 1987, la UNESCO implementó en su lugar la Nueva Estrategia de Información y Comunicación (NEIC), basada en la implantación de programas desarrollistas y difusionistas que acentuaban la dependencia de los medios de comunicación de los países del Tercer Mundo.

En luchas posteriores, ya en el nuevo milenio, como en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, varias organizaciones de la sociedad civil intentaron reinsertar la discusión acerca del derecho a la comunicación. Aunque no se logró conseguir este propósito, sí se rehabilitaron varios planteamientos al respecto. Sin embargo, surgió el debate sobre si era necesario o no alejarse del concepto “derecho a la comunicación”, debido a las connotaciones negativas que este generaba en sectores conservadores y capitalistas. Así, la reivindicación de la sociedad civil consistiría en que tales derechos se apliquen plenamente, de forma interdependiente y complementaria. Sin embargo, otros sectores, siempre de la sociedad civil, sostienen aún hoy la necesidad de continuar usando la expresión “derecho a comunicar o derecho a la comunicación”, para aludir a la necesidad política y jurídica de configurar este nuevo derecho humano, desde el enfoque contra hegemónico que ya fue planteado en el NOMIC (Jurado, 2009).

De acuerdo a Herrera (2013), luego de la publicación del Informe McBride, el tema volvió a la agenda en la UNESCO en 2008 gracias a la elaboración del documento “Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social”.

En él se plantean una serie de indicadores cuyo fin es convertirse en una herramienta diagnóstica y referencia conceptual para construir medios libres, independientes y pluralistas. Se trata, pues, de un documento sobre indicadores de desarrollo mediático que “recoge el enfoque del Informe McBride y las propuestas del NOMIC. Sin embargo, es más avanzado en tanto que plantea propuestas concretas de políticas públicas y marcos jurídicos sobre medios de comunicación social” (Herrera, 2013, pág. 38)

Otro aporte reciente en el tema es el de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, adscrita a la Organización de Estados Americanos (OEA). Su énfasis, como su nombre lo indica, radica en la libertad de expresión. Sin embargo, la Relatoría ha aportado significativamente al debate sobre el derecho al abordar problemas estructurales como la concentración de la propiedad mediática, la falta de acceso equitativo a las frecuencias radioeléctricas y la exclusión de los medios comunitarios. (Herrera, 2013).

En los últimos años, mucho del espíritu del derecho de la comunicación ha sido recogido por nuevas regulaciones legales en diversos países latinoamericanos. Destacan, entre otros, los casos de Argentina y Ecuador. En el primero, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, de 2009, establece entre otros puntos, la democratización de los medios de comunicación y la creación de la Defensoría del Público. Mientras que la legislación ecuatoriana establece en la Constitución un capítulo de “Derechos del Buen Vivir”, donde se incluye una sección sobre Comunicación e Información en una línea similar sus vecinos del sur.

Al revisar el recorrido histórico del debate, Herrera (2013) condensa tres enfoques conceptuales del derecho a la comunicación. En primer lugar, una perspectiva que identifica al derecho a la comunicación como dimensión social o extensión de la libertad de expresión y acceso a la información. Desde esta lógica, el derecho a la comunicación ya está implícito en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, como difusión del pensamiento. Sin embargo, y siguiendo a autores como Alegre y O'Siochru (2005, en Herrera, 2013), el problema con esta visión es que no vivimos con iguales derechos sino en sociedades con diferencias en las posibilidades de acceso al poder donde la comunicación es filtrada y los medios de comunicación, gobiernos, corporaciones y grupos de interés tratan de influir en el contenido y flujo de las comunicaciones. En ese contexto, la libertad de expresión por sí sola puede hacer muy poco para evitar el dominio de las voces más fuertes que más pueden influir en la sociedad: gobierno, dueños de medios o grupos de poder (Herrera, 2013).

Una segunda perspectiva del derecho a la comunicación está basada en el Informe McBride. Este asume el derecho a la comunicación como un “paraguas” que aglutina a una serie de derechos vinculados a la información, participación, protección y cultura. Desde este enfoque se cuestionan las desigualdades en el flujo de información y se señalan los obstáculos estructurales que impiden la vigencia del derecho a la comunicación y la democratización de los medios: la concentración de la propiedad, la influencia de intereses corporativos en los medios hegemónicos y la falta de acceso a los medios para amplios sectores sociales. (Herrera, 2013). Las propuestas del NOMIC y los Indicadores de Desarrollo Mediático recogen esta perspectiva.

Y en tercer lugar, está el enfoque del actual debate latinoamericano, que es una profundización de las dos perspectivas anteriores. Aquí se plantea que los problemas estructurales que impiden la vigencia del derecho a la comunicación afectan también el ejercicio de los demás derechos humanos, menoscaban la democracia y dificultan el “buen vivir”. Mucho de estos preceptos están consideradas en las nuevas leyes al respecto de países como Argentina, Bolivia y Ecuador.

Según Herrera (2013), los tres enfoques no son excluyentes. “Son más bien parte de un mismo proceso que empieza por garantizar la vigencia plena de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, pasa por el cumplimiento del resto de derechos vinculados a la comunicación (información, participación, protección) y culmina con la “juridificación” e institucionalización del derecho a la comunicación” (Herrera, 2013, pág. 48).

Es en esa última línea incluyente que se entiende el derecho a la comunicación en el presente estudio. Es decir: la integración de varios derechos humanos que permite a toda persona producir, acceder, expresar y difundir por todos los medios que le sea posible, ideas, pensamientos, conocimientos y opiniones que le son propias o las que adopta en su interacción social. (Sánchez, 2013). En otras palabras, sí es esa especie de “paraguas”, que acoge, sistematiza y perfecciona los derechos fundamentales en la esfera comunicativa, pero también es un concepto más complejo. Uno que cuestiona las

desigualdades en el flujo de información y señala los obstáculos estructurales que, a la larga, terminan por afectar cualitativamente a la construcción de estados democráticos.

Como bien lo resume el mismo McBride (1980), la comunicación es un derecho humano que rebasa al derecho de expresión y de ser informado. Y el derecho a la comunicación constituye una prolongación lógica del progreso constante hacia la libertad y la democracia.

III. Marco regulatorio: débil y a la intemperie

UNESCO lo dice muy claro: “Un país podría contar con leyes idóneas sobre la libertad de expresión y el derecho a la información, pero podría ser deficiente su aplicación en la práctica” (UNESCO, 2008, pág. 11).

Para este primer apartado, sin embargo, el interés recae específicamente en la existencia o ausencia de leyes y marcos normativos que garanticen el derecho a la comunicación. Será en las tres posteriores secciones en donde se analizará desde la práctica si efectivamente se están cumpliendo o si se trata solo de letra muerta. Así, en este primer paso, se hará al principio una breve revisión de las primeras menciones a este derecho a partir de los acuerdos y negociaciones que llevaron a la paz en 1992, para luego ahondar en lo establecido en la Constitución de la República, después repasar los tratados internacionales firmados y finalmente aterrizar en un análisis de las leyes secundarias.

Es importante empezar con el contexto de la guerra civil. Durante el conflicto, y muy a pesar de que en 1984 ya hubo elecciones democráticas, los beneficios que engloba ese concepto mayor del derecho a la comunicación -como la libertad de expresión, de información y la democratización de los medios- fueron constantemente violados. Notas periodísticas de la época retratan continuas violaciones a la libertad de expresión, atentados contra medios de comunicación contrarios a la línea oficial y agresiones a periodistas en el marco de las acciones bélicas.

La firma de los Acuerdos de Paz, en 1992, debió suponer un antes y después en el sentido comunicacional. Sin embargo, dado el naciente proceso democrático del país, los esfuerzos se centraron más en términos políticos y electorales, fundando organizaciones que velaran por comicios más justos (el TSE) o dándole vida legal al FMLN. También hubo un mayor énfasis en la desmovilización de las fuerzas armadas y la creación de organismos de seguridad civiles. Aspectos como la libertad de expresión o información no fueron temas claves en los diálogos entre guerrilla y Gobierno. Al menos no como se hubiera esperado (Ayala, 1995)

Los pocos aportes en la materia se reducen al Acuerdo de Derechos Humanos de San José (1990). Ahí se hace referencia, de manera general, a que se dará plena garantía a la libertad de expresión y de prensa, al derecho de respuesta y al ejercicio periodístico. Mientras que los Acuerdos de Chapultepec (los que dieron oficialmente fin a la guerra civil), hacen referencia a algunos derechos pero suscritos al entonces nuevo partido, el FMLN (Ayala, 1995). En ellos se habla de que el partido político tendría licencias para

contar con medios de comunicación social, derecho a la instalación de infraestructura apropiada (locales, imprenta) y libertad de publicación de campos pagados.

El Salvador, pues, debió seguir solo con el resguardo que le proporciona la Constitución de la República de 1983, aún vigente. A ella se suman algunos tratados internacionales y ciertas leyes secundarias específicas, pero no libres de críticas y reparos.

En el caso de la Carta Magna, esta sí contemplaba aspectos relacionados con el derecho a la comunicación, aunque no menciona ese término como tal. El artículo 6 expresa:

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

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

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

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

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

Los espectáculos públicos podrán ser objeto de censura conforme a la ley.

Así, este artículo constitucional garantiza algunos derechos básicos englobados en la comunicación. Sobresalen la libre expresión del pensamiento, la protección de los medios e instrumentos que hacen efectivo el derecho de comunicación y la garantía de rectificación y respuesta como medida protección frente a informaciones inexactas o que dañen la imagen o dignidad de las personas, entre otros puntos.

Sin embargo, y según el especialista Juan Carlos Sánchez, Coordinador del Programa de Transparencia de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), ese texto constitucional tiene dos deficiencias: 1) abarca una amplia gama de derechos que deberían ser desarrollados en un articulado diferente y más extenso, a fin de lograr una protección más amplia y profunda; y 2) deja fuera otros derechos fundamentales imprescindible para que se dé plena vigencia al derecho humano a la comunicación, como de buscar y recibir información, el de no ser molestado a causa de las opiniones que responsablemente exprese una persona, el de emplear todos los medios posibles para difundir el pensamiento y el de la pluralidad de medios de comunicación (Sánchez, 2013).

A parte de dicho artículo, la Constitución de la República de El Salvador contempla otras disposiciones constitucionales que protegen el derecho a la comunicación. Sobresalen la protección a la salud física, mental y moral de las personas menores de edad y la posterior regulación del contenido que en ese sentido emiten los medios; el fomento de la educación, la ciencia y la cultura y la regulación de la propaganda electoral.

A su vez, El Salvador ha reconocido importantes tratados internacionales de derechos humanos. Entre estos destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que incluye disposiciones como la prohibición de contenido que promueva la guerra, el odio, la discriminación, la hostilidad y todo tipo de violencia. También fue suscrita la Convención Americana de Derechos Humanos, que contiene postulados sobre libertad de expresión. Y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual obliga a los estados a establecer regulaciones para evitar que se difundan contenidos que inciten a la violencia, el odio u otras formas de intolerancia social; así como el derecho de rectificación o respuesta.

Existen otras normas internacionales que El Salvador ha suscrito y que llevan implícito el derecho a la comunicación. Algunas de ellas son el Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, el Convenio Internacional para la Represión de la Circulación y el Tráfico de Publicaciones Obscenas y el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

Pero existe también un grupo de leyes internas o secundarias que se relacionan con el derecho a la comunicación. Sin embargo, se trata de esfuerzos dispersos y, sobre todo, de normativas muy cuestionadas por diferentes sectores por su falta de dientes o la permisividad de sus disposiciones.

Una de las más cuestionadas es la Ley de Telecomunicaciones, creada en 1997. Se trata de la principal normativa que regula al sector de las comunicaciones en El Salvador y que debería ser uno de los principales instrumentos de protección del derecho humano a la comunicación.

Pero no es así. Entre sus principales problemas se encuentra que básicamente eterniza la explotación privada del espectro radioeléctrico, que, por cierto, es un bien público. La ley es clara al expresar que las frecuencias de radiodifusión son otorgadas por veinte años prorrogables automáticamente por períodos iguales y que estas pueden ser transferidas y fragmentadas. A eso hay que sumarle otra deficiencia: en su articulado se asigna la subasta al mejor postor como mecanismo para asignar las frecuencias. Es decir, unificando ambos preceptos, una persona con el poder económico suficiente como para haber comprado en subasta una frecuencia puede disponer de ella por 20 años prorrogables eternamente.

Eso es considerado antidemocrático por muchas instituciones sociales. De hecho, existen dos demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Telecomunicaciones. La Red por el Derecho Humano a la Comunicación -conformada por universidades, organizaciones no gubernamentales, tanques de pensamiento y asociaciones de medios comunitarios y alternativos- presentó en abril de 2014 una demanda de inconstitucionalidad en contra de cuatro artículos de la Ley que favorecen la

explotación perpetua de las frecuencias de radio y televisión por parte de empresas lucrativas y la concentración monopólica de los medios de comunicación. Además, plantea que la normativa legal viola la Carta Magna por omitir la regulación de las prácticas monopólicas y por el no reconocimiento de los sectores comunitario y público de la comunicación. La demanda cuestiona que estos artículos constituyen una flagrante violación a los principios constitucionales de libertad de expresión (Art. 6), entre otros.

Anteriormente, en agosto de 2012, el mismo grupo pidió a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador eliminar de la Ley de Telecomunicaciones las disposiciones referidas a la subasta como mecanismo para acceder a las frecuencias de radio y televisión. El argumento principal es que impide que sectores comunitarios o sin recursos económicos accedan al uso de las frecuencias, lo que contradice la libertad de expresión y el principio de igualdad.

El panorama no es totalmente negativo. En esta década, las disposiciones jurídicas salvadoreñas añadieron a su lista varias normativas que han llenado vacíos importantes en materia de derecho a la comunicación. Una de ellas es la Ley de Acceso a la Información Pública, de 2010. Esta tiene como principal objetivo acceso libre a información de interés público, es decir, manejada por organizaciones parte del aparato estatal, a fin de estimular la transparencia, la rendición de cuentas y el control de la población sobre las acciones estatales (Sánchez, 2013).

Otra importante herramienta legal es la Ley de Rectificación y Respuesta, de 2013. Con ella, las personas naturales o jurídicas que consideren que le han sido vulnerados su honor, intimidad personal y familiar y su propia imagen a través de informaciones o noticias falsas en los medios de comunicación, pueden exigir por la vía legal el derecho a respuesta y a que se rectifique la información.

Ambas legislaciones desarrollan y garantizan lo que la Constitución ya señala en su Artículo 6: "Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás...".

Otras disposiciones legales existentes que se relacionan con el derecho a la comunicación son: Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, que prohíbe a los medios de comunicación la difusión de contenidos nocivos para niños y niñas o que exploten su imagen, así como invita a transmitir o pautar contenidos que contribuyan a su desarrollo; Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, cuyo articulado dice que el Estado salvadoreño debe evitar la difusión de espacios o publicidad sexista contra las mujeres; Código Penal, que contempla castigos para el uso abusivo del derecho a la comunicación como calumnia, difamación e injuria; y Ley de Imprenta, la cual expresa el derecho que tiene toda persona de imprimir y publicar sus pensamientos por medio de la prensa.

Es importante acotar acá que, pese a esas disposiciones en favor de la niñez y la mujer, no existe una Ley de Espectáculos Públicos en funcionamiento, que sería la encargada de regular la emisión de programas en la radio, televisión y teatros, así como la realización de eventos en vivo. Existía un Reglamento en esa línea, sin embargo, una resolución de la Corte Suprema de Justicia indicó que este carecía de sustento legal pues

no había sido precedido por una Ley, como ordena la Constitución. De todas formas, ese reglamento (de 1948), era desfasado, prohibiendo, por ejemplo, que las señoras usaran sombreros altos en los cines para no dificultar la visión al asistente de la butaca de atrás, como ocurría a mediados del siglo pasado. Por el momento, solo circulan propuestas en ámbitos académicos y jurídicos de la nueva ley, sin llegar aún a la Asamblea.

Así como ese caso, es importante mencionar que también hay enormes vacíos en otras áreas: leyes que aún no se aprueban, no se discuten en la Asamblea Legislativa o, peor aún, cuyos anteproyectos aún no se preparan.

Una de las áreas más desatendidas es la de la digitalización de la televisión y la radio. En mayo de 2013, Los relatores de libertad de expresión hicieron pública la Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre. En ella, se mostraban preocupados por el hecho de que, en numerosos países, las consideraciones comerciales y políticas han dominado los debates y la formulación de políticas sobre transición hacia la señal digital terrestre (desconexión o transición digital) en detrimento de los derechos humanos, especialmente aspectos relativos a la libertad de expresión, incluida la diversidad, y la protección de los derechos de espectadores y oyentes. El Salvador marcha justo en ese camino. La fecha fijada para el apagón analógico es 2018 y al momento las discusiones han sido meramente técnicas en relación al sistema a emplear sin tomar en cuenta la pluralidad de medios y sin existir aún mecanismo claros que eviten que las grandes corporaciones con mayores ingresos económicos terminen por apoderarse de los nuevos canales que surjan con la digitalización, en lugar de beneficiar a sectores comunitarios o alternativos. En el documento, los relatores justamente señalan la necesidad de que los Estados aseguren que en el proceso de transición digital terrestre se garantice el respeto de la libertad de expresión, incluida la diversidad en las señales.

Tampoco hay claridad legal en materia de internet. En 2011, un informe del relator especial de la Naciones Unidas para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, señaló que el internet es parte esencial de la libertad de expresión, pues “es un poderoso instrumento del siglo para aumentar la transparencia en la conducta de los poderosos, acceder a la información y facilitar la participación activa de los ciudadanos en la construcción de sociedades democráticas” (ONU, 2011). En El Salvador, no obstante, no hay políticas ni regulaciones claras sobre cómo volver accesible ese recurso a la población. Al contrario, según publicaciones periodísticas, la Superintendencia de Telecomunicaciones firmó en Dubái, en 2012, un acuerdo internacional que busca regular los mensajes difundidos a través de las redes sociales (El Diario de Hoy, 2014)

Dos propuestas de cuerpo de ley que ya están en manos de la Asamblea Legislativa son la Ley de Radiodifusión Comunitaria y la Ley de Medios Públicos. La primera busca establecer en el país la pluralidad, la diversidad y la radiodifusión incluyente. Mientras que la segunda, presentada por el Gobierno, detalla la creación del Consejo Nacional de Medios Públicos (CONAMEP), una institución autónoma para administrar la Televisión de El Salvador y la Radio Nacional de El Salvador. Ambas propuestas, por lo pronto, son analizadas por los diputados.

Ese recorrido permite hacer un balance sobre los avances y necesidades en materia legal para que la solidificación del derecho a la comunicación contribuya a la democracia salvadoreña. Este se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Pros y contras de leyes y proyectos de ley relacionados con el derecho a la comunicación

| Ley | Pros | Contras |
|--|---|---|
| Constitución de la República (1983) | Reconoce la libertad de expresión y de pensamiento. Establece derecho a respuesta y rectificación. Resguarda los medios e instrumentos que hacen efectivo el derecho de comunicación. | No contempla como tal el derecho a la comunicación, para lograr una protección más extensa de los apartados que sí menciona. Deja fuera algunos o no profundiza lo suficiente en derechos como el de buscar y recibir información. |
| Ley de Telecomunicaciones (1997) | Permite la administración técnica de las telecomunicaciones. | Establece la concesión perpetua de frecuencias radioeléctricas. Establece el mecanismo de subasta para acceder a ellas. No contempla a los medios comunitarios. Solo se limita a la administración técnica y no influye en decisiones políticas importantes para la democratización de los medios. |
| Ley de Acceso a la Información Pública (2010) | Favorece la transparencia y la rendición de cuentas. | Es poco difundida entre la población. |
| Ley de Rectificación y Respuesta (2013) | Refuerza lo indicado en la Constitución. | Es poco difundida entre la población. |
| Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (2009) | Protege la integridad de la niñez y evita su exposición a contenido violento o dañino para menores. | No existe una Ley de Espectáculos Públicos que la respalde. |
| Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres (2010) | Evita la difusión de espacios o publicidad sexista contra las mujeres. | No existe una Ley de Espectáculos Públicos que la respalde. |
| Ley de Imprenta (1950) | Enfoque de protección a empresas dedicadas a producción, difusión o venta de periódicos, revistas, folletos, libros, etc. | Poca influencia real en la democratización de las comunicaciones. |
| Ley de Radiodifusión | Reconoce al sector comunitario | Aún en discusión. |

| | | |
|---------------------------------------|--|-------------------|
| Comunitaria (en discusión) | y facilita su desarrollo. | |
| Ley de Medios Públicos (en discusión) | Convierte a la televisión y radio nacional en medios públicos y no meramente gubernamentales propagandísticos. | Aún en discusión. |

Fuente: Elaboración propia

Tras ese resumen, se puede inferir que existen carencias en la materia desde la misma Constitución de la República. También resulta evidente que uno de los mecanismos legales más importantes para el derecho a la comunicación (la Ley de Telecomunicaciones) adolece de fallas graves que dificultan el acceso democrático a la información y la libertad de expresión. Y pese a que en los últimos años (de 2010 en adelante), se han aprobado diversas regulaciones que han empujado considerablemente estos derechos, estas aún son poco conocidas por la población, lo que disminuye notoriamente su impacto. Además, aparte de otras aún en discusión en el seno legislativo, hay áreas, en especial las relacionadas con las nuevas tecnologías y con la digitalización de la radio y la televisión, en las que aún hay debates pendientes de los cuales surjan propuestas legales que ayuden al proceso democrático.

En resumen, en el apartado legal, El Salvador adolece de un sistema normativo que asegure el pleno ejercicio del derecho humano a la comunicación. (Sánchez, 2013). Es por lo tanto, tarea de los creadores y evaluadores de leyes avanzar en los proyectos pendientes y corregir aquellos textos que contravienen las libertades que, como ha quedado claro acá, se han convertido en las primeras piedras en el zapato para tener una democracia de calidad en el país.

IV. Libertad de expresión y prensa: del aparente respeto a la censura

Pasar un año conviviendo con miembros de pandillas salvadoreñas y publicar un documental periodístico sobre esta experiencia le costó la vida a Christian Poveda. El periodista franco-español, cuya pieza audiovisual lleva irónicamente por nombre “La Vida Loca”, fue asesinado en las afueras de San Salvador en 2009 por miembros del Barrio 18. Esta última y la Mara Salvatrucha son las principales responsables, según el Gobierno, de los graves problemas de inseguridad en El Salvador. Las pandillas o maras son “organizaciones en extremo violentas y que cometen delitos de diferente índole, como robos, hurtos, extorsiones, violaciones, homicidios y narcomenudeo”. (Tager y Aguilar, 2013, p. 5). Se calcula que, actualmente, existen unos 60 mil pandilleros en libertad, más unos 10 mil en las cárceles. Esta cantidad de miembros cuenta, además, con una red de apoyo que suma unos 400 mil ciudadanos del país. (Tager y Aguilar, 2013), sobre todo familiares cercanos, como madres, esposas y hermanos menores.

Los integrantes de este grupo ilegal tomaron represalias contra el comunicador porque, supuestamente, violó un pacto sobre la exhibición del material gráfico en El Salvador y porque sospechaban que este los traicionó al entregar información delatora a la Policía. El video llegó en forma de copias ilegales a las calles y las investigaciones fiscales apuntaron luego a un desafortunado mal entendido en la supuesta fuga de información. Sin embargo, sus asesinos llamaron a los líderes del Barrio en los centros penales y desde ahí recibieron la indicación: el periodista debía morir. Lo sonado del caso obligó a las autoridades judiciales y policiales a moverse rápido. Pronto hubo capturas y un juicio que dejó 11 personas condenadas. Mientras que el hecho, por su parte, se convirtió en el ejemplo más evidente y claro de las violaciones a la libertad de expresión en el país.

En 2011 ocurrió también otro caso de asesinato de un periodista: el de Alfredo Hurtado, camarógrafo de Canal 33. Sin embargo, no se logró comprobar que el hecho delictivo estuviera relacionado con el quehacer profesional de la víctima; aunque sí trascendió que los homicidas (presuntos pandilleros) lo confundieron con un informante policial. El caso de Poveda, en cambio, sí puso al país en la vitrina mundial. Sobre todo por ser extranjero y porque, en comparación con otros países del área como México, Honduras y Guatemala, se suponía que en El Salvador los periodistas no corrían mayor peligro a agresiones físicas, asesinatos o persecuciones; y que aquellos años de asesinatos y desapariciones de reporteros durante la guerra civil de los ochenta (Domínguez, 2014) ya habían quedado en el pasado. ¿Que no ocurran los mismos casos que los países vecinos es garantía de tener una libertad de expresión plena? ¿O que no se destruya o persiga descarada y continuamente a medios de comunicación o se asesinen periodistas como en las dictaduras militares y durante la guerra civil también lo es? No necesariamente.

La libertad de expresión no se limita a agresiones físicas a comunicadores o al ataque a medios. Se trata de un concepto más profundo, de un elemento crítico para la democracia, el desarrollo y el diálogo (UNESCO, 2014). Así se contempla desde cuando en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se explica: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)

La libertad de expresión cubre una amplia gama de expresiones, incluyendo la libertad de palabra por vía oral, impresa o audiovisual, así como la expresión cultural, artística o política (UNESCO, 2013). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000), señala otros elementos importantes para hablar de uso pleno del término y su significancia. Entre ellos está que toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes; que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos; que no debe haber censura previa ni interferencia o condicionamientos previos sobre opiniones e información; que las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y la difusión de información pública; que los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad; que los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de

comunicación conspiran contra la democracia; que no se debe utilizar el poder del Estado y sus recursos para presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores en función de sus líneas informativas; y que el asesinato, secuestro, intimidación o amenaza a periodistas, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión.

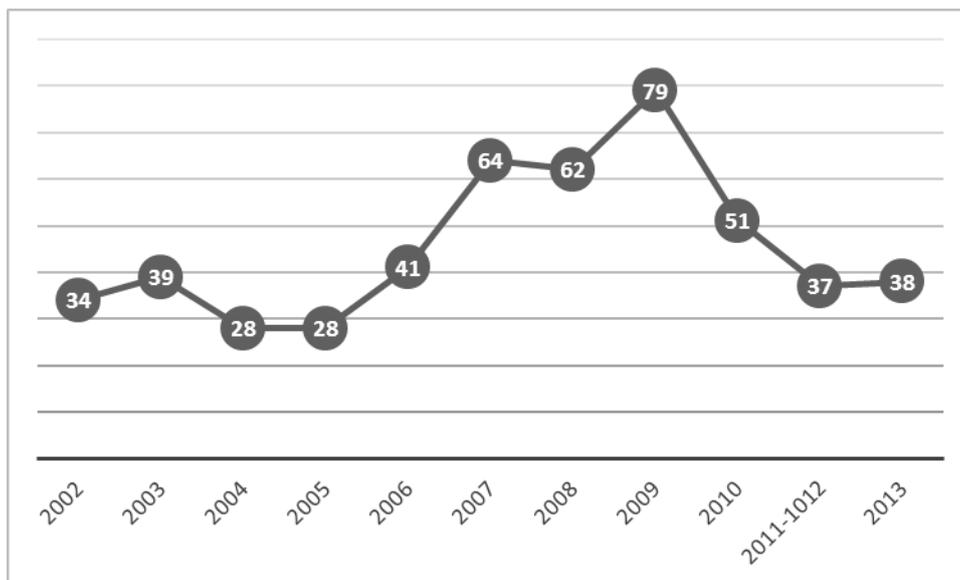
Siguiendo esa línea, los apartados anteriores relacionados con la transparencia y el acceso a la información, así como la pluralidad de los medios de comunicación, son de suma importancia también y, por eso, serán analizados en posteriores apartados de forma individual. Mientras que los aspectos relacionados con la libertad de prensa, igualmente vitales para la democracia, se analizan a profundidad a continuación.

Como casos de análisis en este sentido, se utilizan los dos principales rankings que miden la libertad de prensa a nivel mundial: los de Reporteros Sin Fronteras y Freedom House. Ambos incluyen a El Salvador y aunque sus parámetros difieren en algunos puntos, los dos otorgan puntajes que ubican a cada país en una posición determinada respecto al resto de países evaluados.

Reporteros Sin Fronteras fue fundada en 1985 en Montpellier, Francia. Sus objetivos incluyen la protección y asistencia a periodistas y la lucha contra la censura, y desde 2002 realiza una Clasificación Mundial que mide a través de indicadores la libertad de prensa en todo el mundo. Su estudio más reciente (2013), incluye evaluaciones a 179 países. Para dicho ranking, cuentan con el apoyo de diferentes ONG y una red de 150 corresponsales en los cinco continentes. Ellos contribuyen en el llenado de un cuestionario que incluye elementos cuantitativos como el número de periodistas asesinados, secuestrados, encarcelados o amenazados, entre otros puntos; pero también elementos cualitativos difíciles de medir numéricamente, como las percepciones de amenaza, la censura y las presiones estatales.

La clasificación de Reporteros Sin Fronteras para El Salvador, excepto entre 2007 y 2010, se ha mantenido constante entre los puestos del 28 al 41. Es decir, que el país se mantiene entre los primeros 50 puestos a nivel mundial, o lo que es lo mismo, entre los 50 países mejor evaluados por su libertad de expresión. En cambio, en 2007 bajó al 64, mejoró levemente en 2008 gracias a la posición 62, cayó drásticamente hasta el 79 en 2009 y obtuvo el 51 en 2010. La tendencia se puede apreciar mejor en la siguiente gráfica.

Gráfico 1. Posiciones de El Salvador en el ranking de Reporteros sin Fronteras sobre la libertad de prensa*



Fuente: Elaboración propia con datos de Reporteros Sin Fronteras

*En este ranking, la posición 1 es el país mejor evaluado; y a medida que sube el número, la calidad de libertad de expresión disminuye. De ahí que la tendencia descendente sea positiva.

¿Qué pasó en ese 2009 que El Salvador bajó tanto en el ranking? Ese fue el año justamente de la muerte del periodista franco-español Christian Poveda a manos de las pandillas, un hecho de gran relevancia por tratarse del caso más emblemático de esta tipología en años recientes. El resto de caídas en los otros años mencionados se puede explicar a raíz de diversos hechos importantes no solo rescatados por Reporteros Sin Fronteras sino también por la Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En 2007, hubo varios hechos registrados. Sobresalen la amenaza que un corresponsal de La Prensa Gráfica recibió por parte de un agente del Cuerpo de Agentes Municipales, quien le apuntó con una escopeta al intentar tomar fotografías en un botadero clausurado; la agresión a periodistas del local Canal 21 por parte de agentes policiales en un basurero en el occidente del país, mismo hecho donde un reportero gráfico fue golpeado por manifestantes; y la censura de una exposición de fotografías periodísticas (OEA, 2007)

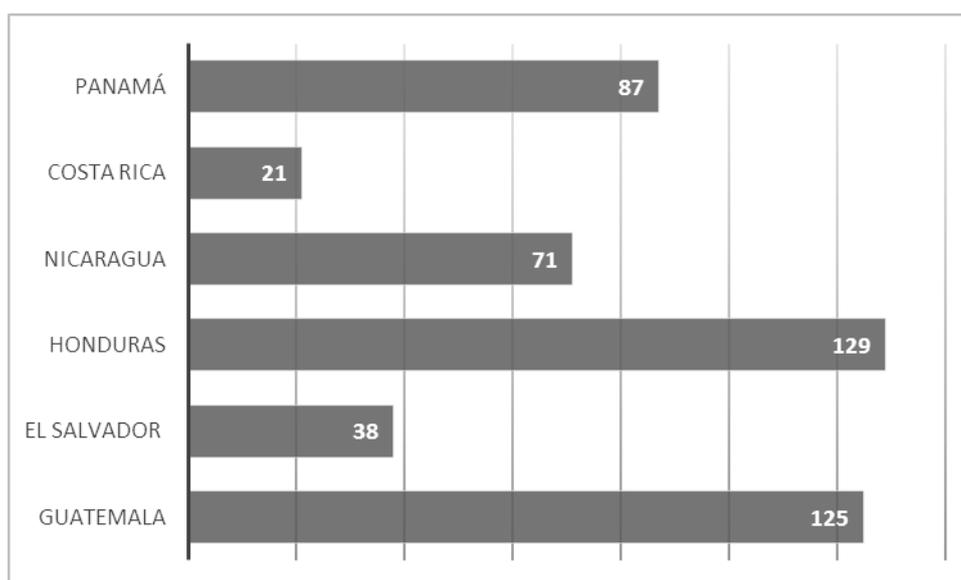
En enero de 2008, por su parte, representantes de Radio Cadena Mi Gente denunciaron que recibieron amenazas de muerte dirigidas contra su principal accionista en presunta represalia por la orientación editorial del medio; en agosto de ese mismo año, dos periodistas de La Prensa Gráfica denunciaron haber sido amenazados luego de publicar una investigación sobre supuestas irregularidades en la Policía Nacional Civil y días más tarde, personas no identificadas robaron la computadora portátil del director de ese mismo periódico; mientras que en septiembre, el productor de la emisora comunitaria Radio Bálsamo habría sido agredido por presuntos funcionarios municipales cuando realizaba una serie de reportajes sobre las dificultades de los pobladores de una localidad para el abastecimiento de agua (OEA, 2008).

Mientras que en 2010, a inicios de ese año, comunicadores de Radio Victoria, un medio comunitario del norteño departamento de Cabañas, habrían sido objeto de amenazas de

muerte, pocos días después del asesinato de dos activistas ambientalistas. La emisora apoya los esfuerzos de los pobladores locales contra la explotación minera por parte de una compañía trasnacional. (OEA, 2010).

Ya en el presente, en cuanto al informe más actual de Reporteros Sin Fronteras, de 2013, El Salvador obtuvo el puesto 38 de 179 países. Como se puede apreciar en la gráfica 2, en Centroamérica, el país solo tiene menor libertad de prensa que Costa Rica, que está ubicada en el 21. Con su posición, El Salvador se encuentra muy lejos de Honduras y Guatemala, los últimos en la medición regional.

Gráfico 2. Ranking de países centroamericanos en informe 2013 de Reporteros Sin Fronteras*



Fuente: Elaboración propia con datos de Reporteros Sin Fronteras

*En este ranking, la posición 1 es el país mejor evaluado; y a medida que sube el número, la calidad de libertad de expresión disminuye. De ahí que Costa Rica y El Salvador sean los mejores evaluados.

2013 estuvo marcado por la aprobación de la Ley de Derecho de Rectificación o Respuesta y la aprobación de reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública que le da más fuerza a su órgano regulador. Ambas acciones fueron celebradas por la Relatoría de la OEA, organización que también lamentó la negativa de la Asamblea a cumplir con medidas relacionadas precisamente con el acceso a la información y la amenaza con arma de fuego que sufrieron periodistas de Canal 12 tras cubrir un caso de un tiroteo en la vía pública. (OEA, 2013).

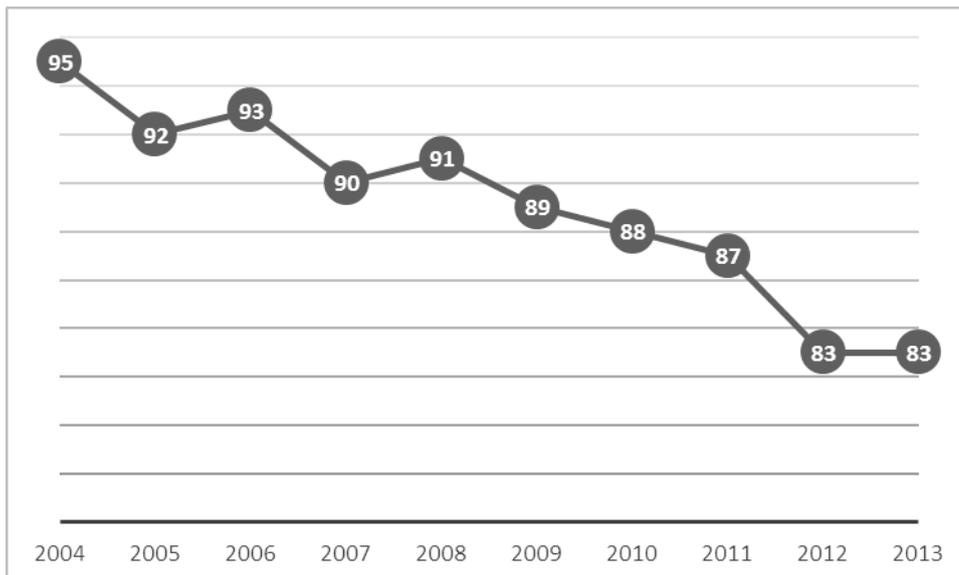
En otro caso similar, la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) reportó que miembros del canal de televisión TRV, de la segunda ciudad más importante de El Salvador, San Miguel, fueron agredidos verbalmente y amenazados por parte de trabajadores de la construcción. Estos laboraban con maquinaria con placas nacionales,

pertenecientes a la Alcaldía Municipal de San Miguel, en una propiedad privada. (APES, 2013)

La otra clasificación de tradición es la de Freedom House. Esta es una organización de la sociedad civil de origen estadounidense, con sede en Washington, dedicada a la defensa de la democracia y los derechos humanos en el mundo. Elabora un reporte anual desde 2004 parecido al de Reporteros Sin Fronteras, aunque con algunas variantes que, a larga, influyen en los resultados. Esta institución examina 109 indicadores divididos en tres campos: ambiente legal, ambiente político y ambiente económico. Los resultados generan una cierta cantidad de puntos para cada país. A partir de estos, se clasifican a las naciones en “libres”, “parcialmente libres” y “no libres”, en relación a la libertad de prensa.

En este caso, resulta evidente cómo, desde la primera medición de Freedom House, El Salvador ha mejorado en el ranking: de la posición 95 en 2004 pasó a la 83 a nivel mundial el año pasado, aunque en todo los casos ha entrado siempre en la categoría “parcialmente libre” (la medición de 2013 incluyó 191 países de los cuales los dos últimos lugares los ocupa Cuba e Irán, dos de los considerados “no libres” en términos de libertad de prensa). Esa tendencia del país centroamericano se puede apreciar mejor en la siguiente gráfica:

Gráfico 3. Posiciones de El Salvador en el ranking de Freedom House sobre la libertad de prensa*



Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House

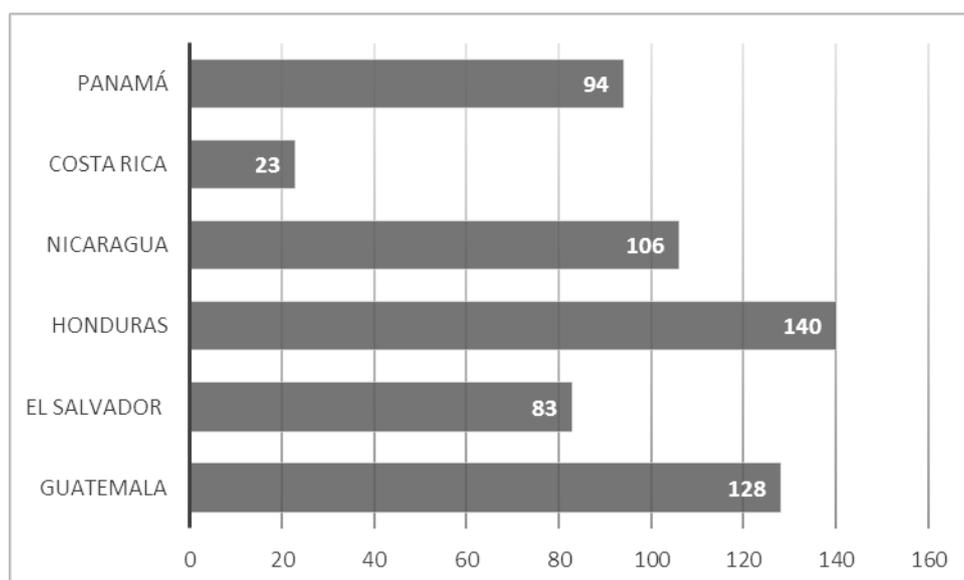
*En este ranking, la posición 1 es el país mejor evaluado; y a medida que sube el número, la calidad de libertad de expresión disminuye. De ahí que la tendencia descendente sea positiva.

En sus reportes, Freedom House suele asegurar que el país es, en términos generales, seguro para practicar el periodismo (Freedom House, 2012, 2013). No obstante,

menciona algunas excepciones. En 2012, por ejemplo, incluyó algunos datos relevantes como el caso de El Faro. Este periódico digital fue el primero en revelar la tregua entre las dos principales pandillas, y que implicó la cesión de beneficios por parte del Gobierno hacia los líderes criminales encarcelados. A raíz de dicha publicación, su director y a la vez uno de sus propietarios, Carlos Dada, recibió amenazas de muerte. También reporta que ese mismo año, unos sujetos asaltaron las instalaciones de Radio Sonora, aunque se sospecha que se trató de delincuencia común; y que la Asamblea Legislativa le prohibió el ingreso a un periodista de El Diario de Hoy por supuestos insultos al Presidente de dicho órgano de Estado.

En el reporte 2013 de Freedom House, El Salvador figura en la posición 83 de 191, y entra en la categoría “parcialmente libre”, es decir, con muchos aspectos positivos (como la baja cantidad de agresiones o el nulo registro de asesinatos, secuestros o exilios durante esos doce meses), pero con otros que mejorar en materia de libertad de expresión, sobre todo a lo referido a reconocimiento de medios comunitarios. Y nuevamente, como en la clasificación de Reporteros Sin Fronteras, solo es superado en calidad de libertad de prensa regional por Costa Rica, que sí es categorizado como “libre”. El ranking relativo a Centroamérica se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfico 4. Ranking de países centroamericanos en informe 2013 de Freedom House*



Fuente: Elaboración propia con datos Freedom House

En este ranking, la posición 1 es el país mejor evaluado; y a medida que sube el número, la calidad de libertad de expresión disminuye. De ahí que Costa Rica y El Salvador sean los mejores evaluados.

Más allá de las evidentes diferencias de un ranking y otro (puesto 38 en uno y 83 en otro), la cual demuestra que no existen criterios metodológicos parecidos, tanto Reporteros Sin Fronteras como Freedom House son claros en señalar que El Salvador

no está en una situación alarmante como la de otros países centroamericanos. “La falta de pluralismo, las tensiones inminentes con las autoridades políticas y la autocensura son las principales razones para las posiciones de Nicaragua, Guatemala y Honduras”. (Reporteros Sin Fronteras, 2013, pág. 9).

El Salvador, en cambio, es calificado como un país que vive una situación “envidiable” (Reporteros Sin Fronteras, 2013, pág. 9) y “donde los periodistas puede reportar regularmente con libertad” (Freedom House, 2013, pág. 158).

Al evaluar los indicadores clave para el tema seguridad e impunidad de la UNESO y del Comité de Protección a Periodistas, las cifras basadas en aquellos parámetros relacionados con agresiones, amenazas, asesinatos y otros ataques directos a reporteros y colaboradores, queda esa misma sensación. De esta forma, basado solo en los informes oficiales de los organismos nacionales e internacionales que reportan estos casos (OEA, APES, Freedom House, Reporteros Sin Fronteras, Departamento de Estado de Estados Unidos y Comité de Protección a Periodistas) en los últimos cinco años, se ha reportado lo siguiente: dos asesinatos (camarógrafo Hurtado y documentalista Poveda), 15 agresiones (la mayoría por policías y agentes de seguridad privada) y cuatro amenazas (como la realizada a El Faro en 2012). El consolidado se puede ver mejor en la siguiente tabla:

Cuadro 4. Hechos contra periodistas reportados por organismos nacionales e internacionales que miden la libertad de prensa 2009-2013

| Número de periodistas, colaboradores de medios o defensores de la libertad de expresión que han sido... | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|
| Asesinados | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Agredidos | 2 | 0 | 2 | 3 | 8 |
| Amenazados (incluye medios) | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| Restringidos en coberturas periodísticas | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Víctimas de otros casos contra periodistas (torturados, secuestrados, desaparecidos, exiliados, encarcelados) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración propia con reportes de OEA, APES, Freedom House, Reporteros Sin Fronteras, Departamento de Estado de Estados Unidos y Comité de Protección a Periodistas

Pero los datos podrían ser engañosos. O al menos, requieren de dos explicaciones adicionales antes de digerirlos: Uno, de acuerdo al ex Presidente de la APES y Jefe del Departamento de Comunicaciones y Cultura de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA, José Luis Benítez, muchos profesionales de este medio optan por no denunciar ni hacer pública la amenaza o agresión, principalmente por miedo.

Y dos, que estas instituciones citadas como fuentes no contemplan en sus estadísticas todos los casos hechos públicos a través de la prensa, sino que solo los más relevantes. Hay hechos registrados en los periódicos y en blogs (como el de Domínguez, 2014) que no fueron contabilizados en los informes de estos organismos. ¿Qué significan estos dos puntos? Que esa información cuantitativa de este grupo de indicadores no es totalmente fiel a la verdadera situación que se puede estar enfrentando en el país, pues existe un sub registro de casos. Sí hay que aclarar, sin embargo, que debido a la influencia de las redes sociales, cada vez son más los ataques a periodistas que salen a la luz, pues vía Twitter o Facebook, estas agresiones inmediatamente se comparten incluso por los mismos comunicadores. Esto se puede comprobar al ver las cifras de 2013: 8 agresiones reportadas, más que en cualquiera de los otros cinco años.

Hay otro elemento importante a tener en cuenta en este tema. Esa aparente armonía contraria a los vecinos centroamericanos podría ser causada, en realidad, según Benítez, por un acomodamiento de los profesionales. De acuerdo a Benítez, “nuestro periodismo es más de notas, de fuentes gubernamentales”, y esto genera menos encuentros frontales con los poderes legales (funcionarios) o ilegales (pandillas, narcotráfico), como en naciones cercanas. Muchos de los casos contra comunicadores en Honduras, por ejemplo, están relacionados con denuncias previas hechas en reportajes periodísticos de implicaciones sociales o judiciales. Al haber menos periodismo investigativo y de denuncia, las incoformidades son menores y las amenazas bajan (Benítez, 2014).

No obstante, a juicio de Benítez, también tiene que ver con que El Salvador cuenta con una institucionalidad más fuerte. Una donde los entes del Estado funcionan y dotan de mayor seguridad a los periodistas, al mismo tiempo que desalientan la realización de acciones en contra de los profesionales de la información. (Benítez, 2014).

Pero incluso partiendo de que las cifras de pocas agresiones son totalmente realistas, ¿convierte este hecho a El Salvador en un país de destacada libertad de expresión? Al explorar más a fondo esos mismos informes citados y relacionarlos con otros indicadores tanto de UNESO como de las otras instituciones, podemos hallar una respuesta no tan evidente. Estos otros indicadores se refieren sobre todo a temas como la censura, la autocensura y las presiones del Estado.

Así, en el de Freedom House de 2013 se lee: “Los reporteros suelen ejercer la autocensura para no ofender a propietarios de medios, editores y funcionarios del gobierno” (Freedom House, 2013, pág. 159). Este punto, relacionado directamente con el poder económico restando en las élites mediáticas y un sistema que los beneficia, está minando al periodismo y a la libertad de expresión en El Salvador en una forma a lo mejor menos visible que las agresiones o los secuestros, pero igualmente importante. La muerte y los golpes son nota roja y se miran desde lejos. La autocensura, la presión y la censura se calla y se mimetiza con un calmo paisaje.

La autocensura, o el freno que se ponen a sí mismos los periodistas o editores para no publicar cierta información por considerar que podría poner en riesgo su trabajo o la seguridad de su propio medio, está aún muy presente en la cultura mediática salvadoreña, según diferentes periodistas consultados en entrevistas personales realizadas para esta investigación, quienes prefirieron el anonimato. Es común escuchar

en las redacciones -comentaron las fuentes- sobre temas que “mejor se evaden” o reportajes que no se ejecutan. Los periodistas saben de antemano que temas como las críticas a la televisión (especialmente a la corporación más grande, TCS) o las noticias que involucran negativamente a bancos, supermercados, líneas aéreas, centros comerciales y empresas telefónicas (todos los principales anunciantes en los periódicos o en los mismos canales de televisión) son vetados, pues además de que están los ingresos por publicidad en juego, existen en muchos casos relaciones cruzadas entre los propietarios de esas compañías y los dueños de los medios (Carballo y Pérez, 2013).

Persisten también los intentos de interferir en el trabajo periodístico. En 2014 –y por ello no está contemplado aún en los informes de la OEA o las otras instituciones relacionadas con el tema que realizan los rankings- reporteros deportivos del Grupo Dutriz (propietaria de La Prensa Gráfica y El Gráfico) sufrieron un bloqueo a su trabajo. El equipo de fútbol de la Primera División salvadoreña Isidro Metapán prohibió la entrada al estadio a los empleados de dicha corporación mediática, para evitar que dieran cobertura a un encuentro deportivo. La causa: una protesta contra los reportajes publicados en aquellos medios sobre los supuestos problemas de sus dirigentes con el fisco. La APES condenó el hecho. También instó a los dirigentes de la asociación deportiva a no recurrir a este tipo de presiones y en su lugar utilizar mecanismos legales, como la recién aprobada Ley de Rectificación y Respuesta. (La Prensa Gráfica, 2014).

También -y la misma Freedom House lo señala- el acceso a internet es un problema importante para la limitación del derecho a libertad de expresión en El Salvador. La OEA y UNESCO han sido claros en los últimos años en insistir en que el internet es una herramienta que facilita el derecho a la comunicación. En términos del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en el periodismo y en la forma en que compartimos y accedemos a la información y las ideas (CIDH, 2013).

De ahí que garantizar su acceso contribuye directamente con la calidad de la libertad expresión en un país. En ese sentido, que solo el 18 por ciento de la población salvadoreña tenga acceso a internet (según la Superintendencia de Energía y Telecomunicación, SIGET) es una limitante clave a tener en cuenta. En otras palabras: no hay casos de censura en la web ni blogueros perseguidos, como ocurre en otras sociedades; pero tampoco hay grandes avances desde el Estado para impulsar el acceso a las nuevas tecnologías ni mucha gente usando ya estos recursos virtuales en favor de su derecho a la comunicación y la democracia.

A la luz de todo lo expuesto hasta acá, se puede concluir que, evidentemente, la libertad de expresión ha dado enormes pasos en su contribución a la democratización del país desde aquellos oscuros años de censura y cohesión de los gobiernos militares y durante la guerra civil de los años ochenta. Los ranking citados así lo demuestran. Sin embargo, dichas clasificaciones manifiestan sobre todo datos medibles referentes a agresiones, amenazas, asesinatos y demás violaciones cuantitativas contra los periodistas (y no siempre completos debido a los subregistros), pero no son capaces de medir

efectivamente el progreso del país en términos más cualitativos, como en los temas de la censura, la autocensura y el acoso. Estos fenómenos, tal como pudo ser conocido de propia voz de los protagonistas y como lo constata el Departamento de Estado y la OEA (2013), están minando fuertemente el terreno para hablar de una plena libertad de expresión. A ella hay que sumar la falta de políticas en materia de internet y la enorme brecha digital aún existente.

Existe, pues, una libertad de prensa y expresión a medias. Esto es así, más allá de que los ranking digan que El Salvador está en la halagadora posición 38 de 179 países, solo arriba de Costa Rica en la región.

V. Acceso a la información y transparencia: una ley incómoda para el poder

Quiénes son y cuánto cobran los asesores de los diputados de la Asamblea Legislativa de El Salvador ha sido en los últimos años un misterio. Y en parte lo es porque, irónicamente, la institución que con 55 de 84 votos posible aprobó en 2010 la Ley de Acceso a la Información Pública es la misma que cuatro años después se niega a cumplirla.

En 2013, el ciudadano Fernando Romero decidió que quería saber quiénes eran las personas que aconsejan a los actuales legisladores y cuánto dinero proveniente de los impuestos de la población se invierte en asesorar a los parlamentarios. A inicios de la década pasada, recién estrenándose el milenio, salió a la luz pública que la Asamblea de aquel entonces tenía entre sus asesores a familiares de diputados, muchos de ellos muy jóvenes y sin mayor experiencia. En la respuesta a su interrogante actual podría, quizás, esconderse un hallazgo parecido. Quizás, pero aún no lo sabe, porque no se lo han querido decir.

Primero, el solicitante recibió una invitación de parte de la Oficina de Información del ente estatal a visitar el sitio web del Primer Órgano del Estado para hallar lo solicitado, donde solo encontró unas cifras escuetas sobre información general de empleados administrativos y empleados al servicio de los partidos políticos ahí representados. Nada más. Insatisfecho, el ciudadano decidió acudir al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), la máxima autoridad en la materia según la Ley aprobada por los diputados. Este le ordenó al Parlamento emitir en una copia certificada la planilla de asesores legislativos conteniendo el nombre, identificación de la fracción política al que pertenece y salario mensual devengado. Y la Asamblea, de nuevo, dijo que no, pues se trataba de información confidencial. El IAIP emitió una segunda petición, solo que, esta vez, le daba 24 horas para cumplirla. La Asamblea, a través de su Presidente, comunicó que no lo haría y que, en cambio, interpondría un amparo ante la Corte Suprema de Justicia, misma que dejó sin efecto temporal la solicitud original y una multa impuesta por el Instituto a los directivos del Órgano Legislativo. Mientras se esperaba una resolución definitiva, este último publicó solo el nombre de 44 de los 218 asesores en total, dejando todavía en suspenso la larga travesía del ciudadano.

Ese caso, que ha sido el más emblemático en esta joven materia en El Salvador, es a su vez una parábola de lo que el doloroso parto y primeros años de vida de esta ley y su aplicación han significado para el país. En general, “en la cultura salvadoreña aún no se ha cimentado la idea de que los funcionarios, como representantes o mandatarios de los ciudadanos, deben rendir cuentas de sus actuaciones; y que los ciudadanos, como mandantes, tienen derecho a exigir transparencia en el manejo de sus bienes. Lo que priva es que el funcionario público tiende a actuar dentro de unos márgenes de opacidad que le permiten mucha libertad en su actuación y poca rendición de cuentas”. (Umaña, 2010, pág. 11, Grupo promotor).

Ese pensamiento es el que predomina en buena parte de la sociedad salvadoreña, muy a pesar de que la teoría política insta a todo lo contrario. Por ejemplo, la democracia significa completamente, o casi completamente, responder y rendir cuentas a todos los ciudadanos (Dahl, 1971). En otras palabras, transparencia. La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. (Vergara, 2008) Y si no hay un libre acceso a esa información, entonces, la democracia no es de calidad, pues el derecho a la información no es un producto de esta sino una condición indispensable para que exista; es el punto de partida para que haya civilización” (Herrán y Restrepo, 1998).

Esa civilización en esos términos tardó en llegar a El Salvador. La primera Ley de Transparencia se promulgó en Suecia, en 1766, aunque la ola solo cogió verdadera fuerza mucho tiempo después cuando en 1966 se promulgó en Estados Unidos la Freedom of Information Act (FOIA) que desencadenó la creación de leyes similares en todo el mundo (Magaña, 2010, Grupo Promotor). Y no hay que ir muy lejos para ver el desfase en la materia que tenía El Salvador: En Centroamérica, antes de 2010, solo dicho país no contaba con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Magaña, 2010).

Este derecho no está contemplado de forma explícita en la Constitución de la República. Como se mencionaba anteriormente, el artículo 6 es limitado en ese sentido, aunque sí es cierto que al establecer el derecho a la libertad de expresión, deja implícito un efectivo acceso a la información pública. Por otra parte, el artículo 18 de la Carta Magna contiene la garantía del derecho de petición, para que cualquier persona dirija sus peticiones por escrito a los funcionarios públicos, a que estas sean resueltas y a que se le notifique dicha resolución. Según los promotores de la ley, estas dos disposiciones constitucionales resultan insuficientes si no se cuenta con un marco más amplio donde se desarrollen y garanticen con efectividad.

Fue ese desfase el que llevó a instituciones como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC) a elaborar un anteproyecto de ley que fue presentado a la Asamblea Legislativa en 2008. En esa misma época, El FMLN presentó una propuesta sobre ese tema. Al final, el Órgano Legislativo los homologó y empezó una lenta discusión que culminó con la demorada aprobación del decreto de Ley en diciembre de 2010, el cual pasó a manos del Ejecutivo que lo devolvió con observaciones para finalmente aprobarse y publicarse en 2011.

Parecía que una importante cuenta con el país en materia de derecho a la comunicación estaba saldada. Pero no fue así. Después de entrada en vigencia, en mayo 2011, La Ley de Acceso a la Información Pública inició un tortuoso camino lleno de obstáculos legales o administrativos propiciados desde los diputados y desde el Ejecutivo. Una de las primeras y más grandes piedras fue que el entonces Presidente de la República, Mauricio Funes, vetó a 30 candidatos propuestos por diferentes sectores para ser parte del Instituto de Acceso a la Información Pública. La Ley indica que este debe ser formado por representantes de los sectores profesionales, sindicales, universitarios, empresariales y periodísticos. La razón de Funes: ninguno de los 30 aspirantes cumplían con los requisitos de idoneidad.

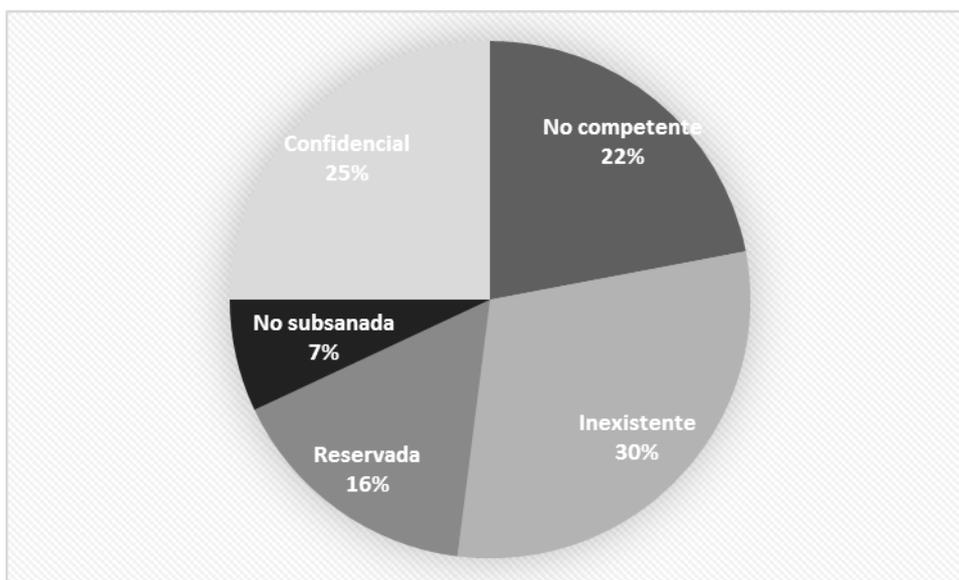
El retraso llevó a diversos sectores de la sociedad civil a manifestarse en contra de la decisión presidencial, pues estaba dilatando con ello el funcionamiento del Instituto y, por ende, no se estaba cumpliendo a cabalidad la Ley de Acceso a la Información Pública (Voces, 2012) Incluso, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió una sentencia que declaró inconstitucional el veto que el presidente Mauricio Funes hizo a las propuestas que le habían presentado los distintos sectores del país y le ordenaba hacer dichos nombramientos. Por fin, en 2013, y “presionado” por los hechos antes descritos (El diario de Hoy, 2013), nombró a los cinco comisionados y sus suplentes que integrarían el Instituto.

En el camino, también los mismos diputados intentaron quitar al IAIP la potestad de obligar a un funcionario a entregar información que según los comisionados del Instituto sea de carácter público. Esta vez, Funes vetó la propuesta por considerarla un retroceso en lo que la Ley había conseguido, por lo que la Asamblea debió echarse para atrás.

A pesar de lo anterior, los ciudadanos han comenzado a hacer valer su derecho al acceso a la información, a la vez que el IAIP ya realiza de lleno su labor. En el caso de los ciudadanos, existe un aumento en las solicitudes de información a los entes públicos. El primer monitoreo del movimiento ciudadano Iniciativa Social para la Democracia reveló que en cinco meses de 2012 durante los cuales se monitoreó a 25 instituciones públicas se ingresaron 1,292 solicitudes de información (ISD; 2012). En cambio, para el segundo monitoreo, se recibieron 2,870 solicitudes ingresadas (ISD, 2013). Y aunque es muy importante matizar que ya no fueron 25 entes públicos sino 32, la cantidad de solicitudes de un año para el otro en el mismo periodo de tiempo es de más del doble.

En el caso específico de la muestra estudiada en los cinco meses de 2013, 90 por ciento de las solicitudes fueron resueltas, tres por ciento denegadas, cinco por ciento se encontraba en trámites y en dos por ciento se había solicitado proceso de prórroga. El tiempo estimado de respuesta en las instituciones analizadas fue de cinco días (El máximo establecido por la Ley es de diez). En aquellos casos en los cuales fue denegada la información por parte de la institución, esto respondía sobre todo a que el requerimiento era una información inexistente o confidencial, que se trataba de material que no era posible entregar por la entidad debido a que no era de su competencia y, por último, a que era considerada información privada (ISD, 2013). Esto se puede apreciar mejor en la siguiente gráfica.

Gráfico 5. Causas de denegación de información en 32 instituciones públicas de noviembre 2012 a marzo 2013



Fuente: ISD, 2013

Por otra parte, las instituciones del Estado aún presentan deficiencias importantes al momento de publicar por su propia cuenta la información pública, sobre todo en internet. Según la tesis *Gobierno Electrónico y Acceso a la Información* (Girón, 2013), muchos entes públicos salvadoreños aún adeudan subir material importante, sobre todo lo relacionado con salarios o viajes oficiales. Esto contradice el concepto de rendición de cuentas, directamente relacionado con la transparencia y la democracia, la cual incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, y por el otro, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios (Schedler, 2008).

En todo caso, añade Girón (2013), el poco acceso a internet y el desconocimiento de la ley imposibilita que los ciudadanos salvadoreños estén haciendo un uso óptimo de este derecho, como por ejemplo sí lo hizo el ciudadano que llevó el caso de la Asamblea Legislativa y sus asesores al IAIP. Y que, por el momento, sean sobre todo investigadores, abogados, estudiantes universitarios o periodistas quienes más utilizan este recurso. (Girón 2013).

Existen, como se decía antes, otros datos que pueden hacer pensar que la cultura de solicitar información pública a los gobernantes y reclamar legalmente cuando sienten su derecho violentado está creciendo. Por ejemplo, dicho Instituto recibió en 2013 solo 98 casos, de los cuales la gran mayoría eran apelaciones (Ver cuadro 5). En cambio, entre enero y marzo de 2014 ya habían recibido 70. Es decir en tres meses se está muy cerca de cumplir con las cifras del año entero anterior.

**Cuadro 5. Casos presentados ante el Instituto de Acceso a la Información Pública
enero 2013 a marzo 2014**

| Tipo de caso | Enero-diciembre 2013 | Enero-marzo 2014 | Total |
|---------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------|
| Apelaciones | 74* | 61 | 135 |
| Denuncias | 14 | 1 | 15 |
| Faltas de respuesta | 8 | 4 | 12 |
| De oficio | 2 | 4 | 6 |
| Total | 98 | 70 | 168 |

Fuente: Elaboración propia con datos de IAIP.

*Los únicos procesos pendientes del año 2013 son dos apelaciones que se encuentran pendientes de resolución definitiva por haber sido recurridas.

El reto, sin embargo, es aún grande, según Herminia Funes, una de las comisionadas del IAIP. Ella reconoce que es necesario impulsar la ley a través de publicidad para que más ciudadanos hagan uso de ella. Para que esto ocurra, ya han establecido alianzas con instituciones de la sociedad civil y algunos entes de Gobierno que han contribuido a darla a conocer. También han solicitado un refuerzo presupuestario con ese fin. Mientras tanto, el hecho de que ocurran casos como la solicitud sobre los asesores de la Asamblea Legislativa y se ventilen en los medios de comunicación contribuye a que otros ciudadanos conozcan que sí pueden luchar por ejercer su derecho (Funes, 2013).

De hecho, el caso de la Asamblea Legislativa no es el único. La misma Corte Suprema de Justicia se ha visto involucrada en una situación de no querer proporcionar información solicitada. El Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) solicitó acceso a los correos electrónicos entre dos magistrados de la Corte. Esta última alegó que esto podría violar el derecho a la intimidad, por lo que el caso llegó al IAIP, el mismo que, tras una serie de apelaciones, terminó por revocar la solicitud de información.

Además de los máximos representantes de los poderes judicial y legislativo, el jefe del Ejecutivo también condiciona la publicación de parte de la información que le corresponde. El ex presidente Mauricio Funes declaró en reserva total toda documentación relacionada con sus viajes al exterior y a los que realizaba su esposa, pues esta fue etiquetada como información reservada ya que suponen que su conocimiento puede significar riesgos para el mandatario, según Casa Presidencial. Lo anterior significa que ningún ciudadano podrá conocer, por ejemplo, lo que gastó el gobernante y su esposa en sus misiones. También han sido recurrentes las evasivas a explicar cuánto invierte el Gobierno en publicidad y cómo la pauta de esta se divide entre los diferentes medios de comunicación (elfaro.net 2013). En la siguiente gráfica, se puede apreciar las instituciones del Estado con más reclamos ante el IAIP.

**Cuadro 6. Instituciones públicas con más procesos en IAIP
enero 2013 a marzo 2014**

| Nombre de la institución | 2013 | enero-marzo 2014 | total |
|---|------|------------------|-------|
| Instituto Salvadoreño del Seguro Social | 3 | 32 | 35 |
| Ministerio de trabajo | 9 | 0 | 9 |
| Corte de cuentas | 9 | 0 | 9 |
| Policía Nacional Civil | 4 | 0 | 4 |
| Fiscalía General de la República | 4 | 0 | 4 |
| Ministerio de Educación | 0 | 6 | 6 |
| Casa Presidencial | 0 | 3 | 3 |
| Corte Suprema de Justicia | 0 | 7 | 7 |

Fuente: Elaboración propia con datos de IAIP.

Con el anterior resumen del estado del derecho al acceso a la información pública quedan claros varios puntos sobre este tema en El salvador y su contribución con la democracia.

Primero, la aprobación de la Ley que obliga a los funcionarios a brindar información y faculta a los ciudadanos a pedirla, así como la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública que dirime apelaciones en esa materia, han sido sin duda dos hechos importantes y positivos. La creación de estos mecanismos de acceso a la información ha dado respaldo legal a lo establecido en la Constitución de la República y a los tratados internacionales que El Salvador ha firmado. De esa manera, se ha dado un paso importante para mejorar la democracia, al menos en términos de existencia de normas jurídicas que posibiliten la transparencia y la rendición de cuentas.

Segundo, que dicho avance en términos legales no es suficiente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la población. Ha quedado demostrado cómo la falta de publicidad de la Ley, la cultura del secretismo aún presente en la sociedad salvadoreña, las deficiencias en la publicación de información por parte de entes gubernamentales y el escaso alcance del internet en la población se han convertido en serias limitantes para que lo establecido en el papel se cumpla en la práctica.

Y tercero, es de mucha preocupación que sean los máximos representantes de los tres órganos de Estados los que, de una manera u otra, hayan entorpecido su aplicación. Corte Suprema de Justicia y Asamblea se han negado a cumplir los acuerdos del IAIP e incluso, los diputados intentaron quitarle fuerza a dicho Instituto. Además, el Presidente de la República dio pocos ejemplos de estar a favor de la transparencia, negando

continuamente información importante sobre sus gastos de viajes y en publicidad, sobre todo a medios periodísticos. Eso aparte de haber retrasado en su momento la elección de los integrantes del IAIP.

Se puede hablar entonces de un derecho que ha avanzado enormemente en términos legales en El Salvador, pero que se ha topado en la práctica con una cultura de secretismo enraizada en los poderes públicos y con la falta de costumbre de los pobladores a exigir cuentas que han dificultado su aplicación. Una resistencia a entregar información pública que está evitando que todas las personas puedan tener acceso a ella. Eso, claro está, sigue minando el derecho de la comunicación y, en consecuencia, la calidad de la democracia salvadoreña.

VI. Democratización de los medios de comunicación: los beneficios de pocos

El Presidente de El Salvador Mauricio Funes (2009-2014) dio a dos meses del fin de su gestión un golpe timón que puso alerta a los defensores del derecho a la comunicación: Colocó a Astor Escalante al frente de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), el organismo gubernamental que regula las frecuencias radioeléctricas en el país.

¿Quién es Astor Escalante? Se trata de un reconocido hombre de confianza del ex Presidente de la República Elías Antonio Saca (2004-2009), quien en los últimos años se ha convertido en un magnate de la radiodifusión salvadoreña al manejar una de las principales corporación mediáticas: Grupo Samix, dueña de 15 emisoras radiales con un total de 21 concesiones de frecuencias pertenecientes a sus empresas asociadas. Mientras Funes estuvo en el poder, atacó fuertemente el trabajo de los ex presidentes de la República que lo antecedieron y que llegaron al poder gracias al derechista Arena. A todos menos a uno: a Saca, a quien casi nunca mencionaba cuando de criticar el pasado se trataba, pese a que llegó al poder bajo la bandera de ese mismo partido.

En los pasillos de la academia y las organizaciones que velan por la democratización de los medios, el nombramiento hecho por Funes para la SIGET causó rechazo. Una de las principales razones de esa reacción fue que Escalante llegó a un puesto importante desde donde se podría luchar por reformar la Ley de Telecomunicaciones y sus artículos que eternizan la otorgación de frecuencias y benefician a los grupos de poder económico. Sin embargo, su relación con poderes hegemónicos, concretamente con Saca, fue una mala señal para cambiar lo que ha sido una tradición en El Salvador: un sistema de medios que privilegia la capacidad económica sobre la necesidad de medios plurales para la democratización del país (Voces, 2014).

En efecto, a pocos días de estar en el puesto, Escalante volvió realidad los temores de los defensores del derecho a la comunicación y lanzó seis frecuencias de televisión a subasta. Lo hizo pese a que acuerdos previos de SIGET restringían ese tipo de acciones, al menos hasta 2019, cuando ocurra el apagón analógico e inicie la era digital en la

pantalla chica. La Corte Suprema de Justicia, sin embargo, mandó a suspender los procesos hasta que se resuelvan demandas de inconstitucionalidad en contra de las subastas. Pero no fue la única decisión polémica del funcionario. También, en un procedimiento exprés, cambió un canal de UHF a VHF (con mejor señal), a pocas horas de que este pasara de manos de una universidad privada a una empresa ligada, a través de un familiar, al magnate de la televisión en América Latina, Ángel González. (La Prensa Gráfica, 2014). El nuevo presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, colocó al frente de SIGET a una ex diputada de izquierda en cuyas manos están las esperanzas de los defensores de la democratización mediática.

Ese tipo de hechos poco claros ha sido recurrente en la historia salvadoreña. Desde que la radio llegó El Salvador en las primeras décadas del siglo pasado, los presidentes en turno realizaron continuos pagos de favores a élites económicas con la entrega de concesiones de frecuencias radioeléctricas (Carballo y Pérez, 2013). Uno de los casos emblemáticos fue cuando el General Maximiliano Hernández Martínez, uno de los máximos representantes de la dictadura militar salvadoreña, entregó durante los años treinta una frecuencia de radio a Fernando Alvayero Sosa (YSP), en compensación por su labor periodística en apoyo a la represión estatal. (Vargas Méndez, 2000). Hechos como esos se repitieron con el paso de las décadas. Luego, una serie de leyes con poco diente, la unificación de los empresarios en gremiales de mucho poder para velar por sus propios intereses (como la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores, ASDER) y el desarrollo de modelos económicos neoliberales que alentaron a los empresarios más visionarios y con más dinero para reinvertir, prolongaron la concentración de medios radiales y televisivos en pocas manos, unas muy poderosas. Así, sectores sin esos recursos vieron coartado su derecho a la libre expresión, pues no tenían respaldo económico necesario para comprar canales o emisoras y mucho menos para montar periódicos.

Es importante aclarar en este punto una premisa clave en este tema: los medios plurales de comunicación son instituciones centrales de la democracia. Estos permiten el flujo de información y estimulan la participación de los ciudadanos en los diferentes procesos, además de construir los imaginarios sociales, socializar hábitos y estar presentes con sus mensajes en el día a día (Chaparro, 2013).

Es por esa razón que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su Índice de Desarrollo Mediático (2008) explica que la pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, la igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad son indicadores vitales para la democracia de un país. Al contrario, la existencia de élites económicas al frente de los medios no hace más que reproducir discursos hegemónicos edificados para la defensa de intereses privados y corporativos (Chaparro, 2013).

Un contrapeso a esa visión hegemónica la representan los medios comunitarios. Lamas y Villamayor (1998) definen a estos como aquellos que se identifican por sus objetivos de transformación social, de búsqueda de un sistema justo, con acceso y participación de las mayorías en el poder y por no tener fines de lucro, sin que esto les impida insertarse en el mercado.

Estos, sin embargo, no han sido reconocidos aún por el Estado salvadoreño. Ni siquiera la Firma de los Acuerdos de Paz, en 1992, contempló este punto y mucho menos evitó que continuara la concentración de medios en pocas manos. Las iniciativas de este tipo en todo el territorio nacieron en condiciones poco favorables. Al acabar la guerra, por ejemplo, varios pobladores repatriados de Honduras y otras regiones se asentaron para formar sus nuevas comunidades y se aventuraron a fundar radios comunitarias para beneficio de los residentes. El problema era que la institución reguladora en ese entonces (ANTEL o Administración Nacional de Telecomunicaciones), las calificó de clandestinas, pues operaban en frecuencias no autorizadas. (Carballo y Pérez, 2013).

Cuando ANTEL fue privatizada, en 1997, nuevos actores entraron a escena. Uno de ellos fue, justamente, Elías Antonio Saca, entonces Presidente de ASDER. Desde ese puesto, el también ex narrador deportivo abanderó la propuesta de una nueva ley en la que solo estaba incluido el sector privado de la comunicación y no los otros dos: el público y el comunitario. Incluso, las emisoras comunitarias fueron llamadas guerrilleras. (Carballo y Pérez, 2013). En ese contexto, en 1997, se aprobó la Ley de Telecomunicaciones, la misma que terminó de afianzar en las élites económicas del país a la radio y la televisión, gracias al establecimiento de la subasta como vía para obtener las frecuencias por 20 años renovables.

Fuera de ese marco legal, el sector comunitario se las arregló para contar con sus propios medios. La Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), con fondos de la cooperación internacional, compró y fragmentó el 92.1 del FM para que se desarrollaran diferentes proyectos alternativos por todo el país. Además de ellas, existen otras cuatro estaciones de este tipo. Según Pérez y Carballo (2013), estas han sido obtenidas a través de la vía de la subasta, algo lógico solo a luz de que se trata de regiones con poca población o actividad comercial y que, por lo tanto, no son del interés de las grandes corporaciones.

Ese comportamiento es coherente con la visión meramente mercantilista del sistema de medios. El problema es que ese enfoque ha traído consecuencias como que buena parte de la población no goce de herramientas para hacer valer su derecho de expresión y, en consecuencia, el de la comunicación. De los 262 municipios que conforman el territorio salvadoreño, solo en 58 existen proyectos radiofónicos. Es decir: solo en el 21.9 % del territorio nacional. Las 20 comunitarias, entonces, representan apenas el 34 % de ese territorio con proyectos radiofónicos propios (Pérez, 2013).

Del otro lado, el grupo hegemónico de poder mediático encontró más rosas que espinas en el camino una vez pasada la guerra, en especial gracias a la ya citada Ley de Telecomunicaciones. Ese sendero llevó a que, en el presente, al hacer una radiografía del mapa actual de propiedad de empresas de comunicación, salte a la vista muy claramente un solo concepto: concentración. Este es un proceso o el resultado de un proceso que, en un determinado conjunto, tiende a aumentar las dimensiones relativas o absolutas de las unidades presentes en él (Miguel de Bustos, 1993). Independientemente de la forma elegida de crecimiento, la consecuencia es el aumento del tamaño de la empresa. Sin embargo, es obvio que no todas las firmas presentes en un sector crecen simultáneamente en la misma medida, ocurriendo la centralización, la cual sirve entonces para referirse a esta asimetría e implica el aumento de poder de un número

restringido de empresas o grupos. Cuando esto ocurre en el terreno de la comunicación, se le llaman concentración mediática (Mastrini y Becerra, 2009).

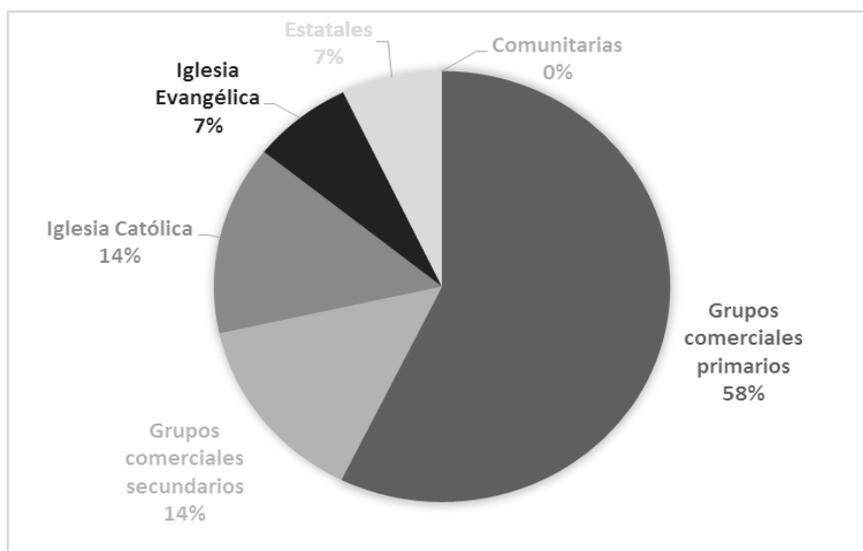
Dicha concentración contribuye a un orden de gobernabilidad de corte autoritario, legitimando intereses y acciones de élites muy particulares, imponiendo decisiones de manera no participativa, aunque con la apariencia de consensuales y legitimadas. A su vez, el proceso de concentración de los medios consolida cada vez más su estatus de poderes fácticos, lo que les permite participar en un orden hegemónico, produciendo consenso para un proceso de desarrollo del que se benefician unos pocos, aunque con una fachada democrática (Sánchez Ruiz, 2007).

Esos poderes, en El Salvador, están muy marcados. En el caso de la radio, por ejemplo, el pastel de la propiedad mediática es revelador. Del total de frecuencias de alcance nacional, un 58 por ciento está en manos de solo seis y poderosos grupos empresariales a los que Pérez (2013) llama “grupos primarios” y los cuales aglutinan a las emisoras más populares del país. Estos son aquellos que concentran radios de transmisión nacional, regional y locales o participan de la televisión. Los “secundarios” serían los que poseen al menos uno nacional y varias locales y los “terciarios” son aquellos solo con radios locales.

Dentro de ese grupo primario, requiere mención especial la corporación propiedad del ex Presidente de El Salvador y quien intentó sin éxito volver a ese cargo este 2014, Elías Antonio Saca. Se trata del Grupo Samix, una sociedad que acobija a distintas asociaciones comerciales que juntas aglutinan en total 15 emisoras radiales con un total de 21 concesiones, algunas nacionales y otras regionales. La ley, por cierto, prohíbe que los funcionarios públicos sean concesionarios de bienes del Estado. En una maniobra jurídica, justo antes de lanzarse como candidato en 2003 y luego nuevamente en esta década, Saca cedió deliberadamente sus acciones en dichas radios a familiares para evitar entrar en conflicto con la justicia. En la práctica, sin embargo, el ex mandatario continuó como principal beneficiado de esas empresas e, incluso, durante su paso por Casa Presidencial, sus ganancias provenientes de publicidad se multiplicaron por 16 (elfaro.net, 2013).

El resto de corporaciones radiales dominantes que pertenecen a este grupo primario son: Megavisión, que además de emisoras nacionales y regionales posee cuatro canales de televisión; TCS, principal corporación televisiva que posee dos radios de alta audiencia, Grupo Radio Stereo, pionero en el tema de la radiodifusión juvenil tal como se le conoce hoy; Corporación KL, de enorme influencia social, sobre todo en zonas rurales; y Corporación FM, propiedad del tío de Antonio Saca, el Dr. José Luis Saca. El restante pastel de la propiedad, tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente, se lo reparten grupos empresariales más pequeños (grupos secundarios), las iglesias y el Estado.

Gráfico 6. Radios de alcance nacional según tipo de propietario



Fuente: Elaboración propia con información de Carballo y Pérez (2013).

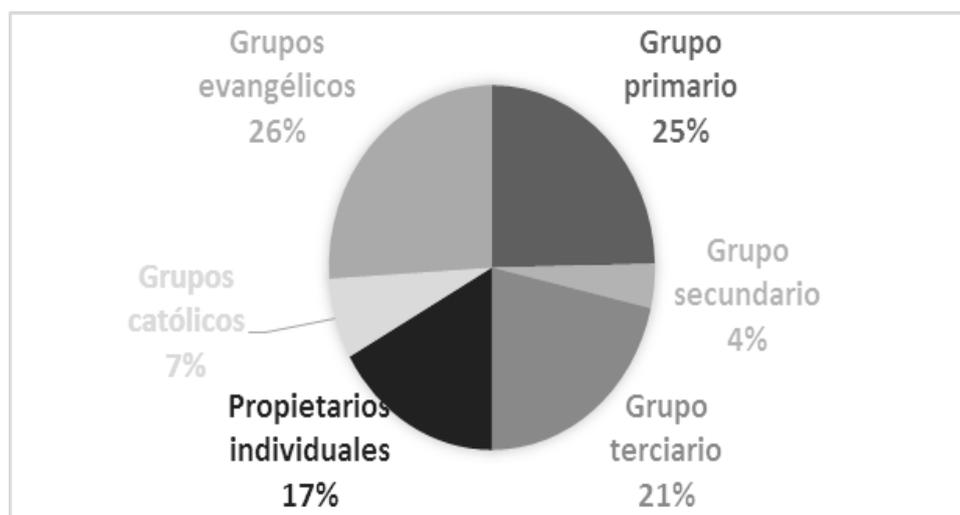
Cuando se toma en cuenta no solo a las frecuencias nacionales sino también a las locales y regionales, el grupo primario de empresarios se reduce considerablemente. Sin embargo, la totalidad del sector privado (incluyendo grupos primarios, secundarios, terciarios y propietarios de una sola estación) domina el espacio radioeléctrico salvadoreño con 154 estaciones de 178 en funcionamiento (51 de ellas religiosas). El resto corresponde a cuatro estaciones públicas y 20 comunitarias, según datos de SIGET. En los gráficos siguientes se puede apreciar, en términos porcentuales, cómo las radios comerciales acaparan la mayoría de frecuencias en funcionamiento a la fecha; y cómo, a su vez, estas se subdividen según los grupos privados que las administran.

Gráfico 7. Frecuencias de radio (nacionales y locales) en funcionamiento, según los tres sectores de la comunicación



Fuente: Elaboración propia con información de Carballo y Pérez (2013).

Gráfico 8. Propiedad de frecuencias del sector comercial (nacionales y locales) en funcionamiento, según tipo de propietario



Fuente: Elaboración propia con información de Carballo y Pérez (2013).

De la gráfica anterior, que incluye todas las frecuencias en uso -sean nacionales, regionales o locales- con un enfoque comercial, se puede advertir también un fenómeno interesante: El rebrote de radios religiosas. Las emisoras evangélicas y católicas juntas suman más que las que posee, por ejemplo, el sector primario o de grandes corporaciones. ¿A qué se debe? Primero, a que posee un alto nivel adquisitivo, lo cual les ha permitido, sobre todo, alquilar frecuencias y aprovecharse del sistema de subastas. Y segundo, a que las grandes corporaciones mercantilistas no ven en ellas ninguna competencia económica y por lo tanto no ven problema en rentarles los espacios radioeléctricos.

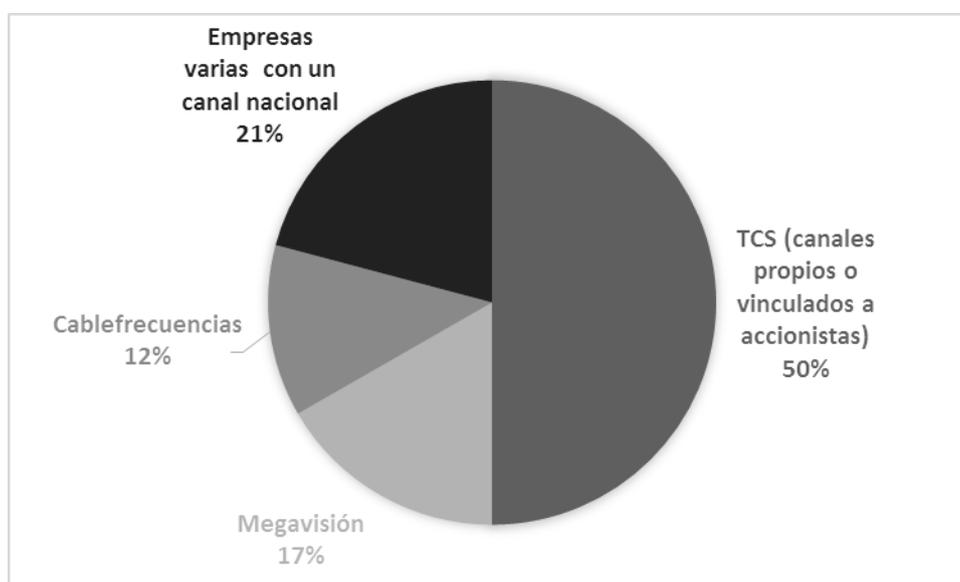
La televisión no muestra paisajes diferentes. Sin contar el cambio de canal realizado por Astor Escalante en los últimos días de la administración del Presidente Mauricio Funes, el pastel se reparte así: Telecorporación Salvadoreña (TCS) -propiedad de la familia Eserski, tradicionalmente ligada a la derecha y aliada de la mexicana Televisa- guarda relación, sea de forma directa o través de vínculos entre sus accionistas, con el 50 por ciento de los canales de transmisión nacional. Cinco estaciones de televisión son públicamente comercializadas bajo el sello TCS. Sin embargo, uno de los miembros de su junta directiva, Carlos Francisco Aguilar, está directamente vinculado con otro empresario que en 2009 obtuvo del Estado siete frecuencias más. Se trata de su amigo y ex compañero de estudios, el abogado Francisco Adalberto Pinto, sin ninguna experiencia previa en medios de comunicación y quien aloja en su casa de habitación los equipos cuyas antenas de transmisión están instaladas en el mismo lugar que las del Canal 4, parte de TCS (elfaro.net 2010).

Dichas estaciones fueron entregadas a Pinto durante la administración del Presidente Antonio Saca. El traspaso ocurrió nueve días después de que la izquierda ganara las elecciones en 2009, es decir, en los últimos meses de gestión de Saca (Pérez, 2013). Es

acá donde es conveniente recordar que en 2014, nuevamente a pocos días de finalizar un periodo presidencial, el mandatario en turno, Mauricio Funes, decidió llevar a Astor Escalante, cercano de Saca, a la SIGET.

Además de TCS, una empresa que ha crecido en número de canales en los últimos años es Megavisión. Propiedad de una familia palestina también vinculada al turismo y las telecomunicaciones, cuenta con cuatro canales, además de un importante grupo de radios nacionales y locales, como se vio anteriormente. Le siguen, en el orden, Cablefrecuencias, con tres canales aunque de menor impacto nacional. Y el mapa lo complementan Tecnovisión y Canal 12, ambos con una importante cuota de programación nacional y, sobre todo, este último -aliado con TV Azteca-, un importante contrapeso histórico a la visión hegemónica de TCS. Destacan también varios canales cristianos, aunque la mayoría funciona a través del alquiler de frecuencias. El reparto de canales nacionales se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfico 9. Propiedad de canales de televisión de transmisión nacional



Fuente: Elaboración propia con información de Carballo y Pérez (2013).

A nivel estatal, el único esfuerzo televisivo es Canal 10. Este es considerado de tinte “presidencialista” en lugar de estatal, por ser utilizado como brazo de propaganda del poder Ejecutivo. Se pretende que la nueva Ley de Medios Públicos en proceso de discusión en la Asamblea Legislativa contribuya a dotarlo de más independencia. La Asamblea, por cierto, también posee un canal que vela solo por sus intereses.

El resto de iniciativas privadas suelen ser regionales y aficionadas: canales de televisión que transmiten vía cable y que emiten para pequeñas ciudades o pueblos en el interior del país con finalidad comercial pero que, por su proximidad a la población local, establecen vínculos más cercanos con la comunidad. El único canal meramente

comunitario es TV Izcanal, del municipio de Nueva Granada, en Usulután, a 118 kilómetros de San Salvador. Su apuesta por la participación ciudadana, el liderazgo juvenil, el rescate de la cultura indígena y la pluralidad política lo ha llevado a ser ejemplo en otras latitudes. (Gumucio, 2001)

Existe, en el futuro cercano, un evento que, según como se vea, genera optimismo y pesimismo a la vez en los sectores que luchan por la democratización de los medios: para el 31 de diciembre de 2018 está programado el apagón analógico en El Salvador, con lo que, en 2019, arrancarían la era digital. Eso significaría abrir el número de frecuencias en la pantalla chica. Este hecho debería ser la gran oportunidad para que el Estado reconozca legalmente los medios comunitarios y obligue a que parte del nuevo espacio radioeléctrico televisivo sea destinado a estos sectores por derecho de ley y que se eliminen medidas como la subasta y la perpetuidad de la concesión de frecuencias. Pero si esto no pasa, la digitalización, como teme la ONU, solo sería un nuevo beneficio para las élites económicas que ahora tendrían más frecuencias que acaparar. Es decir: más poder.

Por su parte, en el rubro de medios impresos, los principales periódicos pertenecen a una larga tradición de familias de alto poder económico. Tanto el Grupo Dutriz como el Grupo Altamirano, alineados políticamente con la derecha capitalista y con intereses en otros sectores de la economía (como el café, en el caso de la familia Dutriz), publican los principales periódicos del país. Se trata de La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy, respectivamente, con un tiraje aproximado de 100 mil ediciones diarias cada uno. Poseen también medios especializados (deportivos y de corte popular), así como revistas y una importante apuesta por el contenido multimedia.

Una tercera familia con relativa influencia en la prensa escrita es Borja-Papini, propietaria de El Diario El Mundo. Este busca consolidarse como una tercera opción a los dos medios escritos tradicionales. Complementa el panorama de la prensa escrita el Diario Co-Latino. Este, de corte izquierdista, funciona como una cooperativa y su tiraje es mucho más modesto que sus competidores.

Estos medios, en especial los dos más grandes, aseguran promover el “periodismo ciudadano” o “comunitario” en algunas secciones. Sin embargo, en realidad se limitan comentarios y aportes de las personas con acceso a correo electrónico o a redes sociales.

En años recientes, el internet ha ofrecido una plataforma más barata para otro tipo de emprendimientos comunicacionales. Es en ese contexto que han surgido medios como El Faro, La Página, El Blog y Diario 1. Sin embargo, sus propietarios o subsidiarios suelen ser también personas con muchos recursos económicos. En el caso de El Faro, uno de sus socios fundadores posee intereses económicos en el sector energético; y en cuanto a La Página, se rumora entre pasillos, aunque los registros oficiales dicen otra cosa, que a juzgar por su constante apoyo a Saca, sería este político y empresario radial el que está detrás de las finanzas del medio virtual. En su defecto, otros medios digitales dependen principalmente de la cooperación internacional y de las donaciones. Algunos, como Voces Diario Digital, sí aportan decididamente a brindar espacios de expresión a la sociedad civil.

En todo caso, el acceso a internet aún es bajo en El Salvador (18 %). Es lógico pensar, pues, que tanto estos medios digitales como los supuestos intentos de “periodismo comunitario” centrado en redes sociales e internet de los grandes medios escritos tienen un alcance limitado.

A todo lo anterior hay que agregar lo que Castells (2009) aporta en “Comunicación y Poder”. Él señala que las redes de empresas multimedia globales (incluidos los medios que son propiedad de los gobiernos) han aprovechado la ola de desregulación y liberalización para integrar redes, plataformas y canales de comunicación en sus organizaciones multinivel mientras establecían enlaces de conexión con las redes de capital, la política y la producción cultural. En otras palabras, los medios locales tienen conexión con otros medios internacionales, por lo que podemos hablar de una concentración de información a escala mundial. Esto, si bien Castells lo matiza al asegurar que existen algunos contrapesos, solo extiende el problema de la concentración. De hecho, el consumo de programas de televisión, por citar un ejemplo, demuestra que se ve mucho contenido de los gigantes de la industria cultural mundial. El 55.9 por ciento de la programación emitida en El Salvador es producida en el extranjero, y de esta, la mitad (49.5 por ciento) proviene de la industria estadounidense angloparlante; poco menos de la cuarta parte es producida en México (23.8 por ciento); y 9.2 son originados en las televisoras hispanas con sede en Estados Unidos. (Carballo, 2013)

Ese panorama, y de acuerdo a los Indicadores de Desarrollo Mediático de la UNESCO (2008), pintan un presente poco alentador en materia de democratización de los medios en El Salvador y, en consecuencia, para el aporte de estos a la democracia en general del país. La categoría 2 del citado documento de la UNESCO busca medir si hay pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social y si existe igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad que evite la indebida concentración y asegure la pluralidad y transparencia entre medios públicos, privados y comunitarios. A continuación, y a manera de resumen de lo anteriormente señalado, se exponen los principales resultados obtenidos de cara a aquellos indicadores de dicha categoría relacionados directamente con la pluralidad y democratización de los medios.

Concentración de los medios

- No existen regulaciones eficaces para impedir la indebida concentración de la propiedad y promover la pluralidad. La radio y la televisión salvadoreñas muestran signos claros de concentración mediática en la que seis grandes corporaciones radiales y dos televisivas (que a su vez tienen intereses en la radio), acaparan buena parte de los espacios.
- Tampoco hay 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.

- La Ley de Telecomunicaciones tampoco promueve la diversidad de propiedad y del contenido de la programación de los medios, lo que contraría a las normas internacionales
- Los órganos reguladores no aplican las leyes anti-monopolios para negar algunas solicitudes de licencias o para obligar a operaciones mediáticas existentes a desinvertir para evitar las concentraciones excesivas de propiedad de los medios. Al contrario, facilita la fragmentación y la adquisición de manera perpetua de frecuencias radioeléctricas.
- Existe un creciente movimiento desde la sociedad civil para la promoción y ejecución de las medidas para fomentar el pluralismo mediático. Este esfuerzo es visible en ONG, universidades y algunos tanques de pensamiento interesados en el tema. Sin embargo, el número de estas instituciones es aún reducido, pues el derecho a la comunicación no es todavía una prioridad nacional o transversal de la gran mayoría de instituciones de lucha social.

Una mezcla diversa de medios públicos, privados y comunitarios

- El Estado discrimina entre los medios públicos, privados y comunitarios pues estos últimos ni siquiera cuentan con reconocimiento legal.
- El sistema regulador (SIGET) es una organización meramente técnica sin incidencia clara en políticas a favor de la democratización. Además, sectores que velan por el derecho a la comunicación cuestionan a menudo su independencia y transparencia, y permanece en constantes sospechas de pago de favores a través de la asignación de frecuencias.
- Este sistema regulador no asegura un acceso equitativo al espectro de frecuencias para una gama pluralista de medios, incluyendo los comunitarios, pues la ley tampoco lo faculta para hacerlo.

Asignación de licencias y espectro radio magnético

- Aunque los procesos de subastas de frecuencias radioeléctricas son públicos, el mecanismo de asignación a la persona natural o jurídica que oferte la cantidad de dinero más alta margina y disminuye la participación.
- Los procesos de toma de decisiones sobre la asignación de frecuencias no son vigilados por un órgano libre de interferencia o control político ni comercial por ningún interés creado. Recordar que el Superintendente a cargo de la SIGET es nombrado directamente por el Presidente de la República.
- Al no estar contemplados en la ley, no existe ningún beneficio que propicie el surgimiento de medios comunitarios, como que una proporción de los ingresos

de la venta del espectro y de las licencias de cable y telecomunicaciones se reinvierta en este tipo de medios.

Impuestos y regulación empresarial

- Si existen regímenes tributarios, aduaneros y aranceles preferenciales para fomentar el desarrollo de los medios difusivos impresos. Los periódicos, por ley, gozan de excepción de impuestos en la importación de papel. Aunque esto beneficia a cierto sector de la comunicación (las familias propietarias de los periódicos), los sectores que luchan por la democratización de la comunicación consideran esta práctica como discriminatoria porque favorece a ciertos medios sobre los demás, en especial a las élites económicas.

Publicidad

- No existe manera de saber si el Estado contrata la publicidad de manera justa, transparente y no discriminatoria, para asegurar que sea justo el acceso para todos los medios. Durante los dos últimos mandatos presidenciales (Mauricio Funes y Antonio Saca) diversos medios solicitaron detalles sobre los gastos en publicidad a los que el Gobierno en turno siempre contestó con evasivas.

Estamos pues, en una de las dimensiones del derecho humano a la comunicación en la que El Salvador resulta peor evaluado. Ni siquiera la llegada de la izquierda al poder -y con un periodista de carrera- cambió positivamente esta situación. El arribo de uno nuevo gabinete de Gobierno (siempre del FMLN, aunque de una línea más dura y radical) y al apareamiento en el horizonte de la digitalización de la televisión y de la radio representan dos noticias al menos esperanzadoras para los luchadores de la democratización de los medios, a la espera de que representen nuevas oportunidades para establecer un antes y un después en la materia.

VII. Conclusiones

El derecho a la comunicación -como un concepto mayor que engloba a otros derechos relacionados como la libertad de expresión, de prensa y de información así como la existencia de medios plurales- es un elemento fundamental para evaluar la calidad de las democracias modernas. Solo cuando las sociedades gozan de él, sus ciudadanos pueden estar mejor informados y capacitados para tomar decisiones electorales de calidad, lo que se verá reflejado en mejores funcionarios y mayor igualdad económica y social.

A pesar de la importancia simbólica de que un ex comandante guerrillero del FMLN llegara al poder Ejecutivo de El Salvador a través de las urnas en 2014, este hecho no puede ser considerado por sí solo como un parámetro para hablar de una democracia

salvadoreña madura y de calidad. Tampoco la realización ininterrumpida de comicios sin mayores irregularidades y la alternancia política pueden y deben ser los únicos criterios. Se vuelve necesario también analizar de forma paralela otros elementos a profundidad, entre ellos, los diferentes elementos antes mencionados relacionados con el derecho humano a la comunicación.

En el plano meramente legal, es importante destacar que algunos de esos elementos sí están mencionados en la Constitución de la República de El Salvador, vigente desde 1983. Sin embargo, estos son apenas explicados y expuestos de forma independiente, sin que se haga alusión a ese concepto más completo llamado derecho a la comunicación. Si bien ese reconocimiento, aunque sea de manera separada, es importante, existe la necesidad de elevarlos a una categoría mucha más amplia que le brinde más solidez a los derechos y doten de mayor robustez a otros cuerpos legales que se desprenden de la Carta Magna.

Otros derechos relacionados con el derecho humano a la comunicación, en cambio, ni siquiera son mencionados en la Constitución. El acceso a la información, por ejemplo, queda solo implícito dentro del derecho a la libertad de expresión; además, se extraña el reconocimiento de los tres sectores de la comunicación (privado, público y comunitario). Con ello, la existencia de medios plurales que garanticen la democracia mediática queda desprotegida y desincentivada.

Es importante destacar, no obstante, que en los últimos años -sobre todo en esta última década- han sido aprobadas algunas normativas que contribuyen a elevar la calidad democrática en términos del derecho a la comunicación de sus ciudadanos. Destacan la Ley de Rectificación y Respuesta y la Ley de Acceso a la Información. A su vez, otro par de cuerpos legales fueron, al menos, ya presentados a discusión en la Asamblea Legislativa, como la Ley de Medios Públicos y la Ley de Radiodifusión Comunitaria.

En el tema concreto de la libertad de expresión, una de sus principales bases, la libertad de prensa, resulta bien evaluada, al menos en algunas áreas examinadas por organismos internacionales que realizan rankings al respecto, como Freedom House y Reporteros sin Fronteras. Después de la guerra civil, hubo una importante libertad para que los reporteros pudieran ejercer su trabajo, sin miedos a agresiones, asesinatos o secuestros. Casos como esos han ocurrido, pero esporádicamente y no como un fenómeno continuo similar al ocurrido en países vecinos como México, Honduras y Guatemala. Sin embargo, hay otros factores menos visibles o cuantificables que han minado a la prensa salvadoreña. La censura, la autocensura, la presión de los poderes políticos o económicos o de los mismos propietarios y la dificultad para acceder a las fuentes sí aparecen en los testimonios contados por los periodistas. Es decir, la libertad de expresión, y concretamente la de prensa, resulta, salvo excepciones, libre de agresiones físicas o atentados, contrario a lo ocurrido en la guerra civil o las dictaduras militares. No obstante, persisten presiones menos evidentes que llevan incluso a la autocensura y no permiten hablar de un uso pleno de este derecho en El Salvador.

El tema del acceso a la información pública deja también un sabor agrí dulce. Por un lado, resulta satisfactoria la existencia de una Ley y un instituto que garanticen y desarrollen plenamente el derecho a solicitar y recibir información generada por el

Estado y a que los funcionarios tengan que rendir cuentas a sus ciudadanos. Sin embargo, es altamente preocupante que sean los máximos representantes de los tres poderes del Estado (Junta Directiva de la Asamblea, Corte Suprema de Justicia y Presidente de la República) quienes, por un lado, se nieguen a transparentar su información y por el otro, y más delicado aún, no cumplan con las disposiciones del Instituto de Acceso la Información Pública, máximo referente nacional en la materia.

Otra deuda importante en materia de acceso a la información -y que se traslapa con otros elementos del derecho humano a la comunicación ya mencionados- es el desconocimiento de la misma por parte de la población. Ese desconocimiento lleva a su vez a desaprovechar las herramientas que brinda y no hace más que prolongar la cultura del secretismo presente entre los funcionarios públicos.

Además, la amplia brecha digital en El Salvador tampoco contribuye a este fin. Solo el 18 por ciento de la población tiene acceso a internet y las nuevas tecnologías, herramientas que pueden ser claves para conocer y pedir información, así como para poder participar de la generación de la misma a través de medios de comunicación alternativos. Nada de esto será posible si persiste la falta de políticas públicas claras en relación al acceso a estas tecnologías.

Eso nos lleva a otra deuda importante: la propiedad de los medios de comunicación. Cuando esta se concentra en pocas manos, no puede haber democracia, pues unos pocos monopolizan la información e imponen sus propios discursos de acuerdo a sus intereses. En el Salvador, la concentración mediática es alta. Un reducido grupo de empresarios manejan más de la mitad de las frecuencias nacionales de radio y televisión, mientras que tres familias acomodadas económicamente son propietarias de los principales medios inscritos. Además, otros nuevos poderes económicos se han convertido en los creadores de influyentes medios nuevos digitales.

Esa concentración es facilitada, en parte, por una Ley de Telecomunicaciones que excluye a los sectores con menos ingresos. Tanto el método de subasta al mejor postor (criticado por organismos internacionales como la OEA y UNESCO) y la posibilidad de la renovación de las concesiones de frecuencias radioeléctricas de forma perpetua, son atentatorias contra la democracia pues no brinda iguales oportunidades a todos los ciudadanos de acceder a ella, si no solo a los que poseen más recursos económicos. A ello hay que sumar la inexistencia legal y en algunas veces acoso a los cuales los medios comunitarios se ven sometidos.

La digitalización de la radio y la televisión, que abriría nuevas frecuencias, se plantea como una opción para democratizar el espacio radioeléctrico, pues podría abrir espacio a radios y televisoras comunitarias o participativas. Sin embargo, por la falta de voluntad política y las presiones desde las élites económicas, podría ser un arma de doble filo pues podría ser la excusa perfecta para que las mismas grandes corporaciones solo engorden su poder. Así será si no se regula este fenómeno legalmente y con un enfoque de derechos humanos en lugar de uno meramente técnico.

A la luz de lo anterior, se puede concluir que el derecho a la comunicación presenta aún enormes deudas en cada uno de los elementos que lo componen. Y aunque, salvo excepciones como en materia radioeléctrica, mecanismos legales que los fortalezcan ya

fueron aprobados y tienen buenas intenciones, la falta de voluntad política, la débil institucionalidad, su escasa divulgación y la brecha digital están generando serias trabas para poder hablar de un pleno goce de ese derecho.

En consecuencia, al menos en términos del derecho a la comunicación -elemento clave como se ha demostrado a lo largo de esta investigación para hablar de una democracia plena- El Salvador no tiene aún una democracia madura y sólida. Esto más allá de que se practiquen elecciones con regularidad e, incluso, llegue un ex comandante guerrillero al poder por la vía de las urnas. En uno de los derechos humanos fundamentales, aún hay mucho camino por recorrer.

VIII. Recomendaciones

De corto plazo

- Se debe discutir a profundidad de forma inmediata y luego aprobar lo más pronto posible proyectos de ley que ya están en manos de la Asamblea Legislativa relacionados con el derecho a la comunicación: La Ley de Radiodifusión Comunitaria y la Ley de Medios Públicos. Estas discusiones deben incluir las voces de todos los sectores de la sociedad y en ellas deben primar los derechos humanos de la población salvadoreña y no solo los intereses económicos o las visiones meramente técnicas.
- La Ley de Radiodifusión Comunitaria debe sentar las bases para el surgimiento y desarrollo de estos medios y crear entidades rectoras que diseñen y den seguimiento a políticas públicas en favor del derecho humano a la comunicación y la democratización de los medios. Aquí se debe también incluir mecanismos que alienten la creación de medios ciudadanos y promuevan mecanismos de subsistencia dignos, que les permitan desarrollarse en sana igualdad de condiciones frente a los medios comerciales.
- La Ley de Medios Públicos debe promover el desarrollo técnico-profesional de este tipo de medios y, sobre todo, debe establecer claramente su uso en favor de la ciudadanía y no solo del Gobierno u otros poderes estatales en turno.
- Es urgente también debatir abiertamente y luego crear una normativa legal que regule la transición de las tecnologías análogas a las tecnologías digitales. En esta se debe asegurar que existan oportunidades igualitarias para los medios comerciales, públicos y comunitarios.
- Es imperante reformar la Ley de Telecomunicaciones, especialmente en lo relacionado a la explotación de las frecuencias del espectro radioeléctrico, los tiempos de duración y requisitos para la concesión. Aquí requiere atención especial la modificación del actual sistema de subastas al mejor postor y la renovación perpetua de las concesiones, pues contravienen muchas de las recomendaciones de organismos internacionales relacionados con el derecho a la comunicación.

- Se debe contar con una ley que establezca restricciones contra prácticas monopólicas u oligopólicas en los medios de comunicación, para evitar la concentración en el futuro. Esta normativa debería determinar el número máximo de concesiones que pueda explotar una persona natural o jurídica e imposibilitar su donación o traspaso.
- El Estado debe generar las condiciones necesarias para que la mayor parte de la población tenga acceso al internet y a las nuevas tecnologías de la comunicación. Se necesita de una política clara y urgente en este aspecto, pues el avance tecnológico es veloz y cada año que pasa implica importantes retrasos en el tema para el país. Además, es urgente legislar al respecto para que en la web también se garantice el respeto a las libertades y los derechos humanos de la población.
- Se debe publicitar con más fuerza y determinación los beneficios para los ciudadanos de aplicar lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información Pública. Estos deben estar al tanto del derecho que tienen de conocer la información del Estado y a que los funcionarios les rindan cuentas, así como los mecanismos legales para exigirlo.
- Los funcionarios públicos deben respetar las disposiciones del Instituto de Acceso a la Información Pública. También se deben establecer sanciones más drásticas para aquellas instituciones o personas que no cumplan con las disposiciones de la ley.
- Es necesario contar con estadísticas confiables sobre la seguridad de los periodistas. Para ello es importante que las instituciones del Estado generen la confianza que abra la puerta a más denuncias. También se debe evaluar a nivel interno la libertad de expresión en términos de censura, autocensura y presiones hacia los periodistas, y tomar estos datos como parte importante para tomar medidas a futuro.

De largo plazo o estructurales

- Es necesario discutir y luego ejecutar una reforma constitucional que permita la instauración y protección del derecho humano a la comunicación como un concepto más sólido que englobe a otros derechos derivados. Esto requiere la aprobación por mayoría calificada por parte de los diputados de un período legislativo y la posterior ratificación de los siguientes. En dicha reforma se debe incluir expresamente el acceso a la información pública y el reconocimiento de los medios de comunicación comunitarios y públicos.
- Políticos, funcionarios y ONG deben incluir en el debate público el componente de la comunicación, como derecho primordial para hablar de una democracia plena y de calidad. En este punto juegan también un papel importante las universidades, los tanques de pensamiento, el Ministerio de Educación y los propios medios de comunicación social.

- Organizaciones civiles, asociaciones de periodistas e instituciones públicas defensoras de los derechos humanos deben unir esfuerzos y establecer redes que velen por la protección de los periodistas en temas de seguridad, pero también que rompan con la práctica de bloqueos, censura y autocensura.
- Una vez instaurada la Ley de Acceso a la Información Pública, se debe seguir trabajando para optimizar el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, para que se conviertan en herramientas más útiles para garantizar la transparencia.

IX. Bibliografía

- Ayala, Carlos (1995). *Democracia y Comunicación*. Realidad Número 43, Enero-Febrero de 1995. UCA, 191-214
- Argueta, Ricardo (2011). *La guerra civil en El Salvador (1981-1992)*. En Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República (2011) *Historias Mínimas (San Salvador: Gobierno de El Salvador)*.
- Barreda, Mikel (2011). *La calidad de la democracia: Un análisis comparado en América Latina*. Revista Política y Gobierno. Volumen XVIII (2), 265-295.
- Bobbio, Norberto (2001) *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*. (México: Fondo de Cultura Económica)
- Carballo, Willian y Pérez, Roberto (2013) *El mapa de medios en El Salvador*. En Fundación Comunicándonos (2013) *Comunicación, información y poder en El Salvador*. Fundación Comunicándonos (San Salvador: Comunicándonos).
- Carballo, Willian (2013). *Despertando de a poco desde lo local*. En *Zapping TV*. Autores varios (Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung)
- Castells, M. (2009) *Comunicación y poder*. (Madrid: Alianza Editorial)
- Chaparro, Manuel (2013) *La ausencia de democracia mediática conduce a Estados fallidos*. En Fundación Comunicándonos (2013) *Comunicación, información y poder en El Salvador*. Fundación Comunicándonos (San Salvador: Comunicándonos).
- Cristancho, Andrea e Iglesias, Ricardo (2013) *El Salvador: sistema de medios y calidad de la democracia*. En Fundación Comunicándonos (2013) *Comunicación, información y poder en El Salvador*. Fundación Comunicándonos (San Salvador: Comunicándonos).
- Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*. (New Haven: Yale University Press).
- D'Arcy, Jean (1969) *El derecho a comunicar*. UNESCO, Serie de Estudios y Documentos de Información, Documentos No 36.

- Gil Calvo, Enrique (2010) *Calidad democrática. Enfoque teórico y posible medición*. En Federación Española de Municipios y Provincias *Calidad democrática y Buen Gobierno* (Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias)
- Girón, Óscar (2013). *Gobierno electrónico y acceso a la información*. Tesis preparada para la Maestría en Comunicación, UCA.
- Guido Véjar, 2011 *Los Acuerdos de Paz: ¿refundación de la República?* En Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República (2011) *Historias Mínimas* (San Salvador: Gobierno de El Salvador).
- Gumucio, Alfonso (2001) *Haciendo Olas*. (Nueva York: The Rockefeller Foundation)
- Harvey, David. (2007) *Breve Historia del Neoliberalismo*. Editorial Akal. Madrid, España.
- Herrera, Leonel (2013) *Aportes para la elaboración de una propuesta de ley que transparente y democratice los medios de comunicación social*. Tesis preparada para la Maestría en Comunicación, UCA.
- Herrera, María y Restrepo, Javier (1998) *Ética para periodistas* (Bogotá: TM editores).
- Jurado Vargas, Romel (2009). *Reconstrucción de la demanda por el derecho humano a la comunicación*. (Quito: CIESPAL).
- Levine, Daniel y Molina, José (2007) *La calidad de la democracia en América Latina*. *América Latina Hoy*, abril (045). (España: Universidad de Salamanca).
- Magaña, Fortín (2010) *Prólogo*. En Grupo Promotor (2010) *Ley de transparencia y acceso a la información pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña* (San Salvador: Grupo Promotor).
- Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín (2009) *Los monopolios de la verdad: Descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana*. (Argentina: Trust for the Americas y el Instituto Prensa y Sociedad).
- McBride, Sean (1980). *Un solo Mundo Voces Múltiples: Hacia un nuevo orden mundial más justo y eficaz de la información y la comunicación*. Comisión Internacional sobre Problemas de Comunicación. (México: Fondo de Cultura Económica).
- Morlino, Leonardo. (2005). *Calidad de la democracia. Notas para su discusión*. *Metapolítica*, 8 (39), pp. 37-53.
- Morlino, Leonardo. (2009). *Democracia y democratizaciones*. (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas)
- Pérez, Roberto (2013) *Estructura de la Radiodifusión Salvadoreña*. Revista La Universidad, Editorial Universitaria, El Salvador. No. 21, abril 2013.

Rodríguez, Carlos (2011) *La calidad de la Democracia y la Lógica Mediática. Apuntes para un modelo teórico*. Revista Paraguaya de Sociología, No. 137, Año 47, julio-diciembre, 2010 /en edición; ISSN: 0035-0354.

Sánchez Ruiz, Enrique (2007) *¿Concentración mediática o gobernabilidad democrática? La “Ley Televisa” como estudio de caso*. (México: Universidad de Guadalajara)

Sánchez, Juan Carlos (2013) *Derecho a la Comunicación en el Marco Jurídico Salvadoreño*. En Fundación Comunicándonos (2013) *Comunicación, información y poder en El Salvador*. Fundación Comunicándonos (San Salvador: Comunicándonos)

Schedler, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas? La Transparencia como problema*. Cuaderno de Transparencia Número 3 (México: IFAI)

Sonnleitner, Willibald (2010) *Las últimas elecciones en américa central: ¿el quiebre de la tercera ola de democratizaciones?* Foro Internacional, vol. L, núm. 3-4, julio-diciembre, 2010, pp. 808-849 (México: El Colegio de México)

Taguer, A. y Aguilar, I. (2013). *La tregua entre pandillas salvadoreñas, hacia un proceso de construcción de paz social*. Guatemala: Interpeace.

Umaña, Claudia (2010) *Impulsando una cultura de transparencia y acceso a la información pública*. En Grupo Promotor (2010) *Ley de transparencia y acceso a la información pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña* (San Salvador: Grupo promotor).

Vargas, Jorge (2000) *Para oírte y mirarte mejor*. (El Salvador: Asociación Salvadoreña de Radiodifusores)

Vergara (2009) *La Transparencia como problema*. Cuaderno de Transparencia Número 5 (México: IFAI)

Walter, Knut y Williams, Philip (2011) *El papel político del Ejército salvadoreño*. En Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República (2013) *Historias Mínimas (San Salvador: Gobierno de El Salvador)*

Prensa

Periódico digital El Faro (2010) Mayo, 17. Recuperado el 10 de diciembre de 2013. <http://www.elfaro.net/es/201005/noticias/1713/>

Periódico digital El Faro (2013) Noviembre, 19. Recuperado el 12 de diciembre de 2013. <http://www.elfaro.net/es/201311/noticias/13936/>

Periódico digital El Faro (2013) Enero, 21. Recuperado el 20 de diciembre de 2013 <http://www.elfaro.net/es/201301/noticias/10765/>

El Diario de Hoy (2013). Octubre, 5. Recuperado el 4 de febrero de 2014 http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=50839&idArt=822186
2

El Diario de Hoy (2013) Febrero, 23. Recuperado el 4 de febrero de 2014
http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7709236

El Diario de Hoy (2013). Julio, 9. Recuperado el 4 de febrero de 2014
http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8028336

El Diario de Hoy (2014) Marzo, 30. Recuperado el 20 de abril de 2014
http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8670489

Blog Librería del Reportero (2014) Enero, 10, Recuperado el 22 de abril de 2014
<http://cardominguez.wordpress.com/2014/01/10/periodistas-en-la-linea-de-fuego/>

La Prensa Gráfica (2014), junio, 1. Recuperado el 22 de junio de 2014
<http://www.laprensagrafica.com/2014/06/01/las-frecuencias-de-angel-gonzalez-en-el-salvador>

Voces Diario Digital (2012) Mayo, 8. Recuperado el 4 de febrero de 2014
<http://voces.org.sv/2012/05/08/exigen-a-funes-nombrar-instituto-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

Voces Diario Digital (2014), Abril, 10. Recuperado el 23 de abril de 2014
<http://www.google.com/sv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fvoces.org.sv%2F2014%2F04%2F10%2Fel-nuevo-superintendente-de-electricidad-y-telecomunicaciones-siget%2F&ei=RuBmU-qbIonMsQsd04L4DA&usg=AFQjCNEuj2wAROMAXsHvImfKQegUwm7a7w&bvm=bv.65788261,d.cWc>

APES (2013), Junio, 7. Recuperado el 12 de abril de 2014
<http://www.google.com/sv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.apes.org.sv%2Fsitioapes%2F%3Fp%3D104&ei=f-tlU7CKDJousASHjYCIBQ&usg=AFQjCNG82YuDuW8NuaE6ahdDFN5TpOzJ7Q>

La Prensa Gráfica (2014). Abril, 21. Recuperado el 22 de abril de 2014
<http://www.laprensagrafica.com/2014/04/21/apes-pide-a-directiva-de-metapan-no-bloquear-cobertura-a-grupo-dutriz>

Informes

Comisión de la Verdad para El Salvador (1993) De la Locura a la Esperanza: la guerra de los doce Años en El Salvador: Reporte de la Comisión de la Verdad para El Salvador

CIDH (2000) Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000)

CIDH, (2013) Libertad de Expresión e Internet. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

Declaración Universal de Derechos Humanos, (1948=

Reportero Sin Fronteras (2009 al 2013). Clasificación Mundial de Libertad de Prensa

OEA (2009 al 2013). Relatorías de Liberta de Expresión

Freedom House (2009 al 2013). Ranking de libertad de prensa

Departamento de Estado de Estados Unidos (2009 al 2013). Informes en derechos humanos.

UNESCO, (2008) Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. (UNESCO)

UNESCO (2013) Caja de herramientas para la libertad de expresión

UNESCO (2014) Nota informativa con declaraciones, tomada de <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/>

ISD (2012) Primer monitoreo al cumplimiento de la Ley de Acceso a la información pública

ISD (2013) Segundo monitoreo al cumplimiento de la Ley de Acceso a la información pública

Entrevistas

Leonel Herrera, especialista en medios comunitarios y director de la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS).

Herminia Funes, Comisionada del Instituto de Acceso a la Información Pública.

José Luis Benítez, Doctor en Comunicaciones, presidente de la Asociación de Periodistas de El Salvador y Jefe del Departamento de Cultura y Comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Periodistas entrevistados de forma anónima (prensa escrita, medio comunitario, televisión, radio y medio digital).