



Edita: Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social

Depósito Legal: TF-135-98 / ISSN: 1138-5820

Año 2º – Director: **Dr. José Manuel de Pablos Coello**, catedrático de Periodismo

Facultad de Ciencias de la Información: Pirámide del Campus de Guajara - [Universidad de La Laguna](http://www.unilaguna.es) 38200 La Laguna (Tenerife, Canarias; España)

Teléfonos: (34) 922 31 72 31 / 41 - Fax: (34) 922 31 72 54

[Diciembre de 1998]

Políticas de comunicación y democratización. El caso de Guatemala

Lic. Hans Koberstein ©

Berlin (Alemania)

chasqui@mail.zedat.fu-berlin.de

1 El eslabón olvidado

En el marco de un proceso aparentemente mundial, trece países latinoamericanos volvieron a la democracia a comienzos de los años noventa. Estas democracias se consideran aún en proceso de consolidación (cp. Nohlen/Thibaut: 1994). Los estudios sobre los procesos de democratización realizadas hasta la actualidad han ignorado casi en su totalidad el papel de los medios de comunicación, a pesar de que la libertad de expresión y de información se consideren condiciones previas para una democracia (Filgueira/Nohlen: 1994, 11; Schmitter/Karl: 1993, 45; Waisbord: 1995, 209).

Las ciencias de la comunicación en América Latina sí se dedicaron a partir de los años sesenta a estudiar la relación entre los medios de comunicación y la democracia. Entre sus filas se creó la así llamada escuela latinoamericana o la teoría militante, que abogaba por una democratización de la comunicación a través de políticas de comunicación (Díaz Bordenave: 1976, 147; Fuentes: 1989, 114f; Motta: 1989, 148). Sin embargo, esta corriente tampoco investigó a fondo la relación entre medios de comunicación y los procesos de democratización latinoamericanos.

En la época autoritaria, la libertad de expresión y de prensa quedaron constitucionalmente garantizadas tanto en Guatemala como en la mayor parte de América Latina, aunque en la práctica estas libertades no llegaron a respetarse (Buckman: 1996, 7; Peleg: 1993, 133). En vez de una censura abierta o restricciones legales los regímenes autoritarios recurrían en la mayoría de los casos a aplicar las llamadas políticas de comunicación informales, tales como amenazas de muerte, secuestros y asesinatos. (Scarone: 1996, 26).

En base a ello, una democracia se considera consolidada si en la práctica se establecen unas políticas de comunicación formales y democráticas, mientras que las políticas de comunicación informales pierden importancia. Por tanto, es conveniente analizar las políticas de comunicación formales, y las políticas informales, para determinar el desarrollo y los cambios que se produjeron durante el proceso de democratización. Este modelo es aplicado en el presente estudio para el caso de Guatemala durante el proceso de democratización de 1986 a 1998. En este estudio se llevaron a cabo 35 entrevistas con expertos en Guatemala, a la vez se registraron y analizaron 321 agresiones contra periodistas y medios de comunicación en ese período.

2 El caso de Guatemala

2.1 El panorama comunicacional

Durante el proceso de democratización, persistieron graves problemas en el campo de los medios de comunicación: La mayor parte de los medios informativos seguían concentrados en la capital, tanto a nivel de información como de difusión. La profesión de periodista seguía sin existir fuera de las grandes ciudades (Barrera et al.: 1992, 139) y los medios de comunicación ignoraban casi en su totalidad los idiomas y las culturas indígenas.

Se produjeron dramáticos procesos de concentración de propiedad. Así, en 1998 más que el 90% del tiraje de la prensa diaria estaba controlado por dos consorcios - *Prensa Libre* y *Siglo Veintiuno*. El mexicano Remigio Angel González y González llegó a

controlar todos los canales de televisión con difusión nacional. La radio estaba controlada por un oligopolio, compuesto por siete grupos, entre ellos la iglesias católica y sectas evangélicas.

2.2 Las políticas de comunicación formales

Al comenzar el proceso de democratización en 1986, las bases legales relacionadas con los medios de comunicación apenas cambiaron. No se produjeron reformas ni debates públicos o semipúblicos encaminadas a la adaptación de la legislación a las peculiaridades y necesidades de un país en proceso de democratización. Las políticas de comunicación formales no se establecieron como un campo especializado dentro de la política nacional (1). Ningún partido político representado en el congreso en 1998 había elaborado un programa que contemplara las políticas de comunicación formales, ignorando así la importancia de este campo político. (cp. Barrera:1989, 45)

Por esa razón, las leyes elaboradas durante el proceso de democratización carecían de coherencia. Ejemplo de ello era la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) que regulaba indiscriminadamente tanto las frecuencias de teléfonos móviles como las de radio y televisión. Con la LGT las frecuencias ya no eran otorgadas por el estado sino subastadas permitiendo la inversión extranjera. El estado perdió definitivamente el control sobre las frecuencias. Contrastando con esta ley, las demás iniciativas legislativas siguieron la línea tradicional de políticas de comunicación formales, atribuyendo al estado una amplia gama de funciones que apenas puso en práctica. Ejemplos de esto son la ley de televisión por cable de 1992 y el aumento en los salarios mínimos para periodistas en los años noventa.

En los acuerdos de paz firmados entre gobierno y guerrilla en diciembre de 1996, el gobierno se comprometió a fomentar la divulgación "de las expresiones culturales indígenas", a facilitar frecuencias para proyectos indígenas y a "reglamentar y apoyar un sistema de programas informativos, científicos, artísticos y educativos de las culturas indígenas en sus idiomas" tanto en la televisión, la radio, como en la prensa (Acuerdos de Paz, 12). Esto se acordó en marzo de 1995. Casi dos años después entró en vigor la LGT, con lo cual se imposibilitó el otorgamiento de frecuencias a proyectos indígenas. Asimismo, el anteproyecto de ley de reforma a la Ley de Radiodifusión ignoró completamente los contenidos de los acuerdos de Ppaz.

2.3 Las políticas de comunicación informales

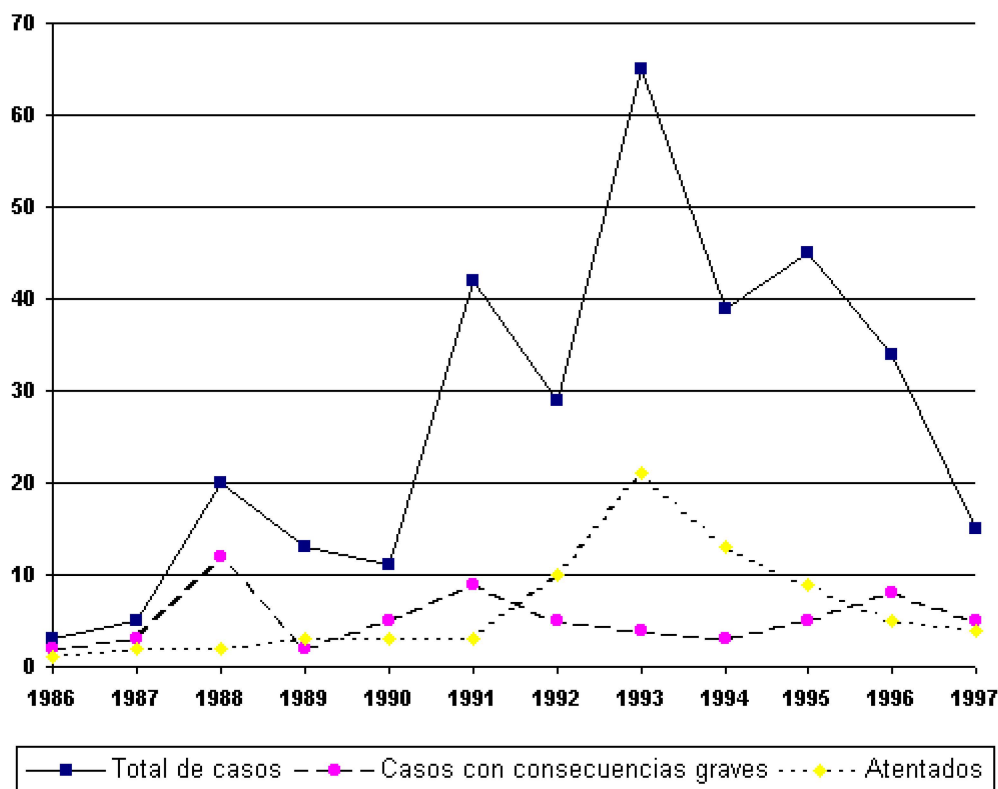
2.3.1 Agresiones contra periodistas y medios de comunicación

Un instrumento importante de las políticas de comunicación informales lo constituyeron las agresiones contra periodistas y medios de comunicación. El hecho de que los autores intelectuales de estas agresiones gozaran de impunidad reforzó la autocensura entre los periodistas (Altolaquirre: 1994, 104).

El análisis de 321 casos de agresiones que se produjeron entre 1986 y 1997 demuestra que en 1986 el nivel de las agresiones era muy bajo (3 casos), para crecer en los años siguientes de forma cíclica hasta llegar a los 65 casos de 1993. Posteriormente, el número baja hasta 15 en 1997, tasa aún muy por encima de la de 1986 (cp. cuadro 1).

Cuadro 1 *Agresiones contra periodistas y medios de comunicación*

Número de casos



Los incrementos más significativos no coinciden con las campañas electorales sino con otros acontecimientos políticos, como el frustrado golpe de estado en 1998 que conllevó una ola de violencia dirigida contra periodistas y algunos medios de comunicación recién establecidos (Koberstein: 1990, 48f). El descenso pronunciado en los años 1996 y 1997 se debe a la firma de la paz de 1996 entre gobierno y guerrilla.

En el caso de las agresiones con consecuencias graves, que implican la muerte o el exilio de periodistas y en el caso de los medios de comunicación el cierre temporal o definitivo de estos, se observa una curva de incidencia sin mayores altos y bajos, que no desciende a pesar de la firma de paz de 1996 (cp. cuadro 1).

Un análisis de los datos considerando los períodos de gobierno evidencia que estos tienen poco impacto en el desarrollo de las agresiones. Las fuerzas de seguridad (2), miembros del gobierno (3) y funcionarios públicos se cuentan entre los principales supuestos autores intelectuales de las agresiones, apareciendo las fuerzas de seguridad como responsables de la mayor parte de las agresiones. Esta situación cambia durante el gobierno de Alvaro Arzú. En este período se observa un auge de autores civiles en comparación con los militares. Es difícil deducir de ello una desmilitarización de las políticas de comunicación informales, ya que la inteligencia militar seguía manteniendo un control estrecho sobre los periodistas y los medios de comunicación.

2.3.2 Control informal de radiodifusión

El estado siguió controlando la concesión de las licencias de frecuencias para radio y televisión. Las licencias se solían otorgar o prorrogar poco antes de las elecciones generales. De esta forma, el gobierno de turno recibía una cobertura informativa favorable y buenos precios para la propaganda política. Las emisoras que no cooperaban o abiertamente se oponían al gobierno aún en el poder se arriesgaban a que no se les prorrogara la licencia (Koberstein: 1990, 36). Este instrumento de control desapareció con la entrada en vigor de la LGT en 1997, ya que las frecuencias ya no se concedían por el gobierno sino se subastaban. Sin embargo, quedó vigente la Ley de Radiodifusión (Decreto 466) de 1966 con sus instrumentos de control y presión.

2.3.3 La trama de González

El mexicano Remigio Angel González y González inició sus actividades en Guatemala en los años ochenta para convertirse en el hombre fuerte de la televisión guatemalteca, sin encontrarse con mayores obstáculos políticos, a pesar de que la legislación prohibía a extranjeros la adquisición de medios de comunicación (4). A finales de los años noventa, González controlaba todos los canales de televisión de cobertura nacional incluyendo los noticieros. Igualmente se adueñó de 22 frecuencias de radio, entre ellas, la única radio puramente informativa del país, *Radio Sonora*.

González estaba empeñado en mantener buenas relaciones con el gobierno de turno. Ordena en los telenoticieros un trato favorable a los candidatos presidenciales con más posibilidades de ganar y ofreciéndoles condiciones especiales para la propaganda política, de forma que ninguna campaña electoral pueda funcionar sin el apoyo de González. Si el presidente de

turno se mostraba descontento por la emisión de informaciones perjudiciales para el gobierno, González se encargaba de suprimir estas informaciones. Este mecanismo se ha vuelto casi rutinario en algunas redacciones

2.3.4 Otros instrumentos de control informal

A comienzos del proceso de democratización, la práctica de la corrupción en el periodismo seguía inamovible, persistiendo hasta en el año 1990 un sistema informalmente establecido de tarifas de sobornos (5) (Koberstein: 1990, 60f; cp. Heise et al.: 1987, 26).

A medianos de los años noventa, debido a los fuertes incrementos en los salarios mínimos para periodistas, aumentó la contratación de profesionales universitarios no propensos a sobornos. Este cambio se dio tan sólo en algunos medios impresos de la capital, mientras que en la radio y la televisión, así como en los departamentos, no se notaron mayores cambios en el pago de salarios, la profesión de periodista seguía estando en manos de periodistas 'empíricos' con sueldos bajos y conservándose, de esta forma, el sistema de sobornos (Bolaños: 1996, 41; Klee: 1996, 95)

El presupuesto de la Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia se cuatuplicó durante el proceso de democratización. Los gobiernos democráticos empleaban, al igual que sus antecesores autoritarios, la publicidad oficial para influir en el periodismo. Medios de comunicación declarados ingratos por el gobierno fueron excluidos de la tarta presupuestaria. En cambio, el gobierno financiaba, y por tanto controlaba, en su totalidad alrededor de cien radionoticieros. Como casi nadie en Guatemala pagaba impuestos directos, la amenaza de un examen fiscal a la empresa se utilizaba como un medio de presión (García: 1990, 66). El presidente Alvaro Arzú amenazó a empresas con inspección fiscal en caso de volver éstos a publicar anuncios en medios críticos al gobierno.

Con Arzú, que pertenecía a las familias más poderosas de la oligarquía económica del país (cp. Dosal 1995, 6f), el gobierno reunió el poder político y económico. Arzú empleó este poder en contra de los medios críticos, organizando un boicot de publicidad. Los medios afectados sufrieron bajas en su balance comercial de hasta el 50% (5). El boicot comercial aparecía como un elemento casi diario en el periodismo guatemalteco, siendo un instrumento de presión usado además por empresas privadas y, en menor grado, por la iglesia católica. (Altolaquirre: 1994, 105)

3 Conclusiones

En los doce años de democratización, los patrones de las políticas de comunicación formales e informales han cambiado poco. Tanto el ejército como la oligarquía económica, ligada al gobierno desde el nombramiento de Alvaro Arzú como presidente, representan los grupos fuertes de presión sobre los medios de comunicación. Las leyes que regulan los medios de comunicación siguen sin apenas cambiar o aplicarse.

Las políticas de comunicación formales no se han establecido como tales en los partidos políticos, instituciones y organizaciones, a pesar de los grandes problemas que aún persisten en Guatemala en el campo de la comunicación. Problemas como la exclusión de idiomas y expresiones culturales indígenas, la concentración regional de los medios de comunicación y los procesos acelerados de concentración en la propiedad de los medios.

En vez de establecerse políticas de comunicación formales y democráticas y aplicarse las leyes respectivas, las políticas informales han sufrido pocos cambios. Estos cambios no se rigen por principios democráticos sino suponen una adaptación del gobierno, del ejército y de la oligarquía económica para mantener sus posiciones de poder. Por todo esto, el proceso analizado en este estudio puede denominarse una transición sin democratización. Un proceso de democratización no se ha podido constatar. En este contexto político, la puesta en práctica de políticas de comunicación formales dirigidas a apoyar la democratización se presenta como una tarea extremadamente difícil de realizar.

Bibliografía

- Acuerdos de Paz (1997): Guatemala, Univ. de San Carlos.
- Altolaquirre, Marta (1994): Límites formales y no formales a la libertad de expresión. En: Periodismo, derechos humanos y control del poder político en Centroamérica. Jaime Ordóñez (ed.). San José, IIDH. 101-106.
- Barrera, Byron (1989): En Guatemala no hay ninguna política de comunicación social. En: Revista Mexicana de Comunicación 2, 7, 44-46.
- ibid.; Recinos, Mario y Joaquín Medina (1992): La Asociación para el Desarrollo de las Comunicaciones Sociales. En: Democracia y medios de comunicación en Centroamérica. ADCS/Fundación Manuel Buendía (Eds.). Guatemala, ADCS. 135-144
- Beltrán, Luis Ramiro (1976): Alien promises, objects and methods in Latin American communication research. En: Communication Research 3, 2, 107-133.

- Bolaños G., Gerardo (1996): La situación de los medios en Centroamérica. En: Medios de comunicación y poder político en América Central. Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.). San José, KAS. 23-46.
- Buckman, Robert T. (1996): Current status of the mass media in Latin America. En: Communication in Latin America. Journalism, mass media, and society. Richard R. Cole (ed.). Wilmington, Scholarly Resources. 3-35.
- Díaz Bordenave, Juan (1976): Communication of agricultural innovations in Latin America. The need for new models. En: Communication Research 3, 2, 135-154.
- Dosal, Paul J. (1995): Power in transition. The rise of Guatemala's industrial oligarchy, 1871-1994. Westport, Praeger.
- Filgueira, Carlos H y Dieter Nohlen (comp.) (1994): Prensa y transición democrática. Experiencias recientes en Europa y América Latina. Frankfurt/Main, Vervuert.
- Fundación Myrna Mack (ed.) (1997): Hacia un paradigma democrático del sistema de inteligencia en Guatemala. Documento preliminar de trabajo. Guatemala, Fundación Myrna Mack.
- García, Pedro Julio (1990): Las presiones gubernamentales ante la actitud informativa de la prensa guatemalteca. En: La libertad de prensa y la libre emisión del pensamiento. CGP (ed.). Guatemala, América. 65-75.
- Godoy, Julio (1991): Kritik ist lebensgefährlich. En: *ila*, 150, 4-6.
- Klee, Héctor (1996): Guatemala. In: Medios de comunicación y poder político en América Central. Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.). San José, KAS. 93-96.
- Koberstein, Hans (1990): La prensa guatemalteca durante la apertura democrática 1986-1990. Stuttgart (mimeo).
- Motta, Gonzago (1989): Las revistas de la comunicación en América Latina. Creación de la 'teoría militante'. En: *Telos*, 19, 147-151.
- Nohlen, Dieter y Bernhard Thibaut (1994): Transitionsforschung zu Lateinamerika. In: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Wolfgang Merkel (Hg.). Opladen, Leske und Budrich. 195-228.
- Peleg, Ilan (1993): Freedom of expression in the third world. The human rights of writers in developing countries. In: Patterns of censorship around the world. *Ibid.* (ed.). Boulder, Westview Pr. 110-140.
- Scarone, Marcello (1996): Freedom and restrictions. Perspectives. En: Media and democracy in Latin America and the Caribbean. Rosa M. González (ed.). Paris, UNESCO. 26-39.
- Schmitter, Phillippe C. y Terry Lynn Karl (1993): What democracy is ... and is not. En: The global resurgence of democracy. Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.). Baltimore: John Hopkins University Press. 39-52.
- Waisbord, Silvio R. (1995): The mass media and consolidation of democracy in South America. En: *Research in Political Sociology*, 7, 207-227.

Notas

1. Al igual que en los años cincuenta, las políticas formales de comunicación están situadas en la cartera del ministerio de infraestructura y en la comisión de infraestructura del congreso. Los miembros de esta comisión cambian cada año al igual que las demás comisiones, por lo que no hay diputados expertos en el campo de la comunicación.
2. "Fuerzas de seguridad" se refiere al ejército, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional. En el período de investigación de 1986 a 1998, la Dirección de la Policía Nacional y Policía de Hacienda siguió bajo el mando del ejército y se empleó como órgano de ejecución por éste. (Fundación Myrna Mack 1997, 25).
3. "Miembros del gobierno" se refiere a todos los miembros políticos del gabinete del gobierno, excluyendo aquellos con rango militar.
4. Con la Ley de Inversión Extranjera (Decreto 9-98) de 1998 se abolieron estas restricciones para extranjeros. Según el periodista guatemalteco Julio Godoy (1991, 6), "el 95% de los reporteros y periodistas en Guatemala son faferos." 'Fafero' es el término guatemalteco para periodistas corruptos.
5. Los medios afectados fueron el diario de más tiraje, *Prensa Libre*; la revista *Crónica*, el diario de mayor rigidez intelectual, *eI Periódico*; así como el radionoticiero independiente *Guatemala Flash*.

FORMA DE CITAR ESTE TRABAJO EN BIBLIOGRAFÍAS:

Koberstein, Hans (1999): Políticas de comunicación y democratización. Revista Latina de Comunicación Social, 13. Recuperado el x de xxxx de 200x de:
<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/144berlin/hans.htm>