

VENEZUELA

REFORMAS LEGALES QUE LIMITAN Y CONTROLAN INTERNET Y LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS EN VENEZUELA: EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN



EsLaRed

Sandra Benítez
www.eslared.org.ve

Introducción

El siguiente informe analiza la situación actual y el impacto que tuvieron las reformas legislativas –aprobadas por la Asamblea Nacional de Venezuela en 2010– sobre la libertad de expresión y, en particular, el control de los medios de comunicación como internet, incluyendo las redes sociales y la mensajería instantánea. Este análisis identifica algunos de los principios en que se basan las reformas establecidas en los planes estratégicos del gobierno, teniendo en cuenta el marco legal de la Constitución venezolana que establece el acceso a internet como una política prioritaria para el desarrollo del Estado. El informe también hace referencia a los informes de organismos internacionales tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹ y la Asociación Interamericana de Prensa²; a los debates, tratados y campañas que surgieron en el ámbito nacional e internacional y que expresan diferentes puntos de vista sobre las reformas legislativas en el país. También se identifican algunos casos en donde se evidencia la aplicación sesgada de las leyes y las repercusiones que han tenido para la vida cotidiana de toda la ciudadanía. Por último, se presentan algunas tendencias que están surgiendo en el uso y acceso a internet y se definen una serie de acciones y recomendaciones sobre la libertad de expresión en Venezuela.

1 www.cidh.oas.org/DefaultE.htm

2 www.sipiapa.org/v4/index.php?idioma=us

Marco legal

En los últimos años, el marco regulatorio para el sector de las telecomunicaciones en Venezuela sufrió una serie de cambios, entre ellos, reformas legales estratégicas como la Ley de Telecomunicaciones³ (LOT) y la Ley de Responsabilidad Social, Radio, Televisión y Medios Electrónicos⁴ (RESORTE). En particular, las reformas introducidas en estas leyes se orientan a otorgar nuevos poderes a los organismos reguladores y responsabilidades a nuevos actores, como los canales de televisión por suscripción, los medios electrónicos y los proveedores de servicios y los/as usuarios/as que utilizan internet para difundir grandes cantidades de contenido. El objetivo, en otras palabras, es regular los medios de comunicación (incluidos los medios sociales) que usan internet como plataforma para la publicación y difusión.

En Venezuela existen otras leyes que tratan de controlar los delitos informáticos y el uso de los medios electrónicos en general, tales como la Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas⁵ y la Ley Especial sobre Delitos Informáticos⁶. Estas nuevas leyes constituyen un marco jurídico avanzado para mecanismos de transacción innovadores.

Otros aspectos del marco legal tienen que ver con la normativa establecida por decreto presidencial en el que se regula el uso y desarrollo de internet. En particular, el Decreto N° 825 declara a

3 Gaceta Oficial N° 39.610 de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Telecomunicaciones, 2010. www.conatel.gov.ve/files/lehrs.pdf

4 Gaceta Oficial N° 39.610 de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Telecomunicaciones, 2010. www.conatel.gov.ve/files/lehrs.pdf

5 Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, 2001. www.tsj.gov.ve/legislacion/dmdfe.htm

6 Ley Especial sobre Delitos Informáticos, 2001. www.tsj.gov.ve/legislacion/ledi.htm

internet una prioridad para el desarrollo del Estado pero 9 años después con el Decreto N° 6.649 se consideró como un gasto suntuario para el sector público nacional, lo cual fue motivo de controversias en el ámbito nacional e internacional. Venezuela es también parte de organizaciones internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)⁷, entre otras, que establecen códigos regulatorios a nivel internacional que los países miembros deben adoptar.

Cambios en las políticas gubernamentales

Es importante resaltar que Venezuela es uno de los países de América Latina con mayor penetración en el uso de internet, según las estadísticas oficiales de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)⁸. Los usuarios registrados de internet en el primer trimestre de 2011 se situaron en 10.421.557, lo que representa una penetración de aproximadamente 36%. Sin embargo, otros estudios estiman que 45% de los/as venezolanos/as son usuarios/as de internet⁹ para participar en redes sociales, entre otros. Para la población, si bien internet ofrece la posibilidad de acceder a contenidos variados y transacciones en línea, es especialmente importante como vehículo para expresar disidencia política.

En su mayor parte, el aumento del uso de internet es el resultado de las políticas públicas aplicadas desde 2000, que se basan en los principios establecidos en los planes nacionales y decretos presidenciales. A continuación se detallan las políticas más relevantes:

- El Plan Nacional de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales (PNTIySP) 2007-2013¹⁰ «reconoce la comunicación como un derecho humano [y] las telecomunicaciones, la informática y los servicios postales (...) como herramientas potenciadoras del ejercicio de ese derecho».
- El Decreto Presidencial N° 825 «declara el acceso y el uso de internet como política prioritaria y su acreditación como herramienta de interrelación en el contexto mundial, y propiciadora del desarrollo territorial en el ámbito nacional y regional; internet es así mismo, una herramienta invaluable para el acceso y

difusión de ideas». En el acceso y el uso de internet como política prioritaria se establece que los órganos de administración pública deben incluir sus metas relacionadas con esta herramienta para facilitar todas las tramitaciones y sus funcionamientos operativos, y que el carácter es preferente al uso de internet para el intercambio de información y prestación de servicios comunitarios.

Del mismo modo –aunque tal vez más inquietante– las autoridades han declarado: «Dentro de las estrategias de comunicación del gobierno es necesario intensificar el uso de las redes sociales como un medio de comunicación. [Esto puede ser utilizado como estrategia] frente a una potencial desinformación»¹¹.

Desde 2009 el gobierno ha anunciado una serie de decretos que contradicen los principios antes mencionados. Estos han causado cierta preocupación e incluso protestas en diferentes sectores de la sociedad venezolana. Estos son:

- Decreto N° 6.449¹² de marzo de 2009, donde el presidente Hugo Chávez decretó que el uso de internet en el sector público es un gasto suntuario y superfluo. El decreto establece que a fin de optimizar la racionalización del gasto en el sector público todos los pagos por servicios de internet deben ser previamente autorizados por el vicepresidente ejecutivo. Esta medida generó una serie de reacciones en la sociedad civil¹³; entre ellas, incidir a nivel nacional e internacional a través de sitios web¹⁴ para proponer nuevos modelos de uso de internet. Estas iniciativas se tradujeron en un comunicado¹⁵ que se presentó ante la Asamblea Nacional y el Ministerio de Educación Universitaria. Sin embargo, aún no ha recibido una respuesta del gobierno. La declaración propone las siguientes acciones: a) Eliminar la clasificación del uso de internet como un gasto suntuario, b) Mantener a internet como política prioritaria, c) Decretar políticas de buenas prácticas de internet, y d) Desarrollar tecnologías asociadas al uso de internet que permitan optimizar los recursos públicos y fomentar la educación institucional para sus aplicaciones efectivas.

7 www.itu.int/es/Pages/default.aspx

8 www.conatel.gob.ve/files/Indicadores/indicadores2011/presentacion_a_publicar_1_trim_2011.pdf

9 wiki.cecalc.ula.ve/index.php/Comunicaci%C3%B3n_Digital,_Ciencia_y_Sociedad

10 ociweb.mcti.gob.ve/@api/deki/files/71/=pntiysp-2007-2013-CNTI.pdf

11 www.aporrea.org/medios/a98631.html

12 Gaceta Oficial N° 39.146, Decreto N° 6.649 del 24 de marzo de 2009. www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria/documentos/decreto6649.pdf

13 www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria/documentos/internetprioritarialista.pdf

14 www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria; todosenred.wordpress.com

15 www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria/pronunciamiento.html

- Vale la pena destacar que, al mismo tiempo que el gobierno declaraba que internet es un gasto suntuario como una de las medidas de reducción del gasto público, también invertía en acciones de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), que le dieron el control efectivo de la empresa. Asimismo adquirió un satélite de comunicaciones por un monto considerable y financió la instalación de un cable de fibra óptica entre Venezuela y Cuba.
- La adscripción de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) a la Oficina del Vicepresidente Ejecutivo en 2010. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reitera su preocupación respecto del marco jurídico actual en su Informe Anual 2010¹⁶, sosteniendo la importancia de la «búsqueda de un grado significativo de imparcialidad, autonomía e independencia para los órganos encargados de regular las telecomunicaciones (...) [para] garantizar el máximo grado de pluralismo y diversidad de los medios de comunicación en el debate público. (...) Las garantías de imparcialidad e independencia (...) aseguran (...) que los medios de comunicación no resulten (...) controlados por grupos políticos o económicos». En su defensa el gobierno justifica dicho cambio de la siguiente manera: «En este momento las telecomunicaciones son un área estratégica para la democracia venezolana y la estabilidad política [y CONATEL] debe tener una misión de alto nivel»¹⁷.
- Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOT) y la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (RESORTE). En líneas generales, estas reformas amplían los poderes de CONATEL y expanden las regulaciones a nuevas áreas (por ejemplo, los servicios de televisión por suscripción, los proveedores de servicios y los/as usuarios/as que utilizan internet para difundir contenidos a nivel masivo).
- Entre las limitaciones¹⁸ impuestas por la Ley RESORTE se prohíben, incluso en línea, las expresiones o informaciones que «promuevan el odio o la intolerancia», «fomenten la zozobra

en la ciudadanía» o «desconozcan a las autoridades». Estas conductas son extremadamente difíciles de definir, lo que deja a las personas en la incertidumbre sobre cual es el alcance de su derecho a la libertad de expresión y de pensamiento. La ley también exige que los proveedores de servicios de internet desarrollen mecanismos para «restringir la difusión» de este tipo de expresiones y establece su responsabilidad respecto de las expresiones de terceros cuando no toman las medidas requeridas por CONATEL para limitarlas. Con respecto a la LOT expresa que «los servicios de telecomunicaciones son servicios de interés público», lo que significa que están sujetos a restricciones por razones de interés público establecidas por la Constitución, las leyes y los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional (CONATEL).

Teniendo en cuenta estas acciones, se plantearon diversas posiciones en el ámbito nacional para justificar las reformas como una manera de controlar y regular el sector para beneficio de un nuevo modelo de desarrollo socialista. Sin embargo, la sociedad civil también expresó su preocupación y manifestó que la libertad de expresión de la ciudadanía puede verse comprometida al violarse uno de los derechos ineludibles de una sociedad democrática. Según la CIDH, este tipo de normas otorgan a las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas una discrecionalidad incompatible con la plena vigencia del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión¹⁹.

Estos son algunos incidentes notorios que sucedieron en Venezuela en los últimos meses y que demuestran el impacto de las reformas: a) se presentaron denuncias²⁰ ante la Oficina del Procurador General contra el foro Noticiero Digital²¹ alegando que éste difunde información falsa emitida por terceros; b) algunos foros como Aporrea.org²² y El Chigüire Bipolar²³ que publican diferentes tipos de contenidos sobre política, entretenimiento, religión, etc., pueden ser considerados como «discurso intolerante»; c) la Asamblea Nacional designó una comisión para investigar a los administradores de sitios web «que incurran en delitos estipulados en el Código Penal Venezolano y en la

16 www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm

17 www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?464903

18 Entre otras cosas, RESORTE: a) extiende la posibilidad de intervenir en los contenidos de los medios de comunicación e internet, y b) aumenta el número de condiciones para operar un servicio nacional de televisión por suscripción y la regulación de contenidos tanto de la televisión normal como la de pago.

19 www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm

20 www.noticias24.com/actualidad/noticia/147544/chavez-pide-actuar-contra-noticierodigital-por-difundir-el-falso-asesinato-de-diosdado-cabello; www.elbrollo.com/topic/410687-periodista-de-avila-tv-denuncia-a-noticiero-digital-ante-fiscalia

21 www.noticierodigital.com

22 www.aporrealos.com/forum/viewtopic.php?t=45659

23 www.elchiguirebipolar.net

Constitución, así como de la aplicación de sanciones y medidas correspondientes para tales hechos ilícitos», y para investigar «a los portales web que usen de forma indebida y antiética internet como medio de comunicación», entre otros²⁴.

Es importante tener en cuenta que Venezuela es miembro de la UIT²⁵ y que hasta la fecha ha incorporado a la legislación nacional todas las recomendaciones de esa organización. La normativa internacional sobre internet establece acuerdos²⁶ para regular solamente a los proveedores de contenido, y no al contenido en sí mismo. Es decir, la UIT no alienta las reglas de filtrado de contenidos²⁷ a través de la regulación; este paradigma es uno de los principales elementos de los acuerdos mundiales sobre la regulación de las telecomunicaciones²⁸. Teniendo eso en cuenta, con sus reformas el gobierno ignora las normas que ayudó a crear.

Nuevas tendencias

- **La tendencia al uso generalizado de internet frente a la tendencia a controlar internet con fines políticos.** Los/as usuarios/as utilizan las tecnologías de información y comunicación (TIC) para hacer lo siguiente: comunicarse, buscar información, enviar y recibir contenidos, socializar, almacenar videos/fotos y realizar transacciones. Ante esta gran variedad de usuarios/as, el contenido administrado a través de internet y las redes sociales trasciende las fronteras nacionales. Esto dificulta el control de los contenidos y las opiniones políticas, una situación peligrosa para el gobierno que responde con esfuerzos para controlar el acceso al contenido.
- **La tendencia al secreto y el anonimato.** Una sociedad controlada es una sociedad menos informada y menos capaz de expresarse. El deterioro de la vida democrática implica un impacto negativo en la libertad. La violación de la libertad de expresión resulta en una sociedad que tiene miedo a expresar sus diversas opiniones. Esto produce una tendencia hacia el secreto, el anonimato y la autocensura.

- **La tendencia a establecer patrones de control e interferencia.** Ya existen cuatro patrones bien definidos que perturban y tienen un impacto negativo en la libertad en internet: el bloqueo de contenido político relevante, los ataques cibernéticos a los sitios críticos, el control de la infraestructura de telecomunicaciones y la manipulación de la información disponible en línea.

Medidas de acción

Aquí hay algunas acciones que podrían implementarse en Venezuela:

- Promulgar buenas prácticas para el uso de recursos como internet y los medios electrónicos en el ámbito nacional, a través de: a) una declaración de principios sociales y requisitos de comportamiento y de funcionamiento que reconozcan los derechos y compromisos de los diferentes sectores de la sociedad venezolana; b) implementar políticas de buenas prácticas en internet²⁹; y c) establecer una comisión nacional para el uso de internet (esta comisión se encargará de evaluar los impactos y discutir y acordar mecanismos de control, sin afectar la libertad de contenidos).
- Establecer políticas de comunicación que potencien el gobierno electrónico mediante el fortalecimiento de los canales de comunicación a través de las redes sociales y los medios de comunicación electrónicos. Esto promoverá la participación ciudadana y reconocerá el potencial de las TIC en el proceso de desarrollo. Del mismo modo, también crea las condiciones para mantener a los/as usuarios/as informados/as sobre diversos temas, tales como decisiones gubernamentales³⁰, denuncias³¹, estado de los servicios estatales³² e información crítica sobre seguridad³³.
- Medidas gubernamentales: derogar el Decreto N° 6.449 que define a internet como un gasto suntuario para las instituciones públicas y promover el uso racional de los recursos de TIC en las instituciones públicas a través de buenas prácticas con el fin de aumentar la

24 politica.eluniversal.com/2010/03/16/pol_ava_an-investigara-adm_16A3597413.shtml

25 La membresía de la UIT incluye 192 países, los reguladores nacionales de telecomunicaciones y 700 empresas privadas.

26 Los acuerdos de la UIT tratan sobre el acceso a las TIC, los protocolos de transmisión de datos, la gestión de señales (voz y datos) y la formación de redes y usuarios/as conectados/as.

27 La UIT no regula contenidos, tales como el uso del lenguaje, los temas, la protección de menores, etc.

28 deontoscopio.wordpress.com/2010/12/14/sobre-la-pretendida-regulacion-de-internet

29 buenaspracticainternet.blogspot.com/2009/05/ideas-para-mejorar-nuestros-enlaces.html

30 www.noticias24.com/actualidad/noticia/157245/analisis-reuters-twitter-devuelve-a-chavez-a-la-realidad-de-venezuela

31 twitter.com/#!/antvenezuela

32 cubanosusa.com/mundo/noticiasenvideo/856351-mision-chavez-candanga-para-atender-denuncias-por-twitter.html; twitter.com/#!/INAMEH; twitter.com/#!/mpptc; twitter.com/#!/Corpolect

33 twitter.com/#!/Polibaruta; twitter.com/#!/Polivalcarabobo; twitter.com/#!/POLICIA_CHACAO; twitter.com/#!/IAPMVARGAS

productividad. Esto significa promover el uso adecuado de internet y las redes sociales en las instituciones gubernamentales con el fin de garantizar que los servicios puedan brindarse debidamente.

- Campañas de concientización pública: implementar campañas educativas e informativas a través de las redes sociales y los medios de comunicación electrónicos para que los/as usuarios/as conozcan los beneficios y los riesgos que conllevan las leyes de reforma LOT y RESORTE respecto de la libertad de expresión. Las personas también deben estar informadas de los derechos que tienen para exigir ser escuchadas y participar políticamente.
- Evaluar los acuerdos y responsabilidades internacionales establecidos con instituciones tales como la UIT, las Naciones Unidas y otras. Deben reconsiderarse las normas que determinan el filtrado de contenido de internet, redes sociales y medios electrónicos. Los organismos gubernamentales correspondientes pueden identificar conflictos potenciales con estos acuerdos y evaluar la pertinencia de ajustar las reformas. ■