

Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC)
Internet, Derechos Humanos y Resistencia Social

Julio de 2011

Sandra L. Benítez U. - sandrab@ula.ve - EsLaRed

Reformas de leyes limitan y controlan medios electrónicos, redes sociales e Internet en Venezuela

(La incidencia de las regulaciones en la Libertad de Expresión)

1- Introducción

El siguiente estudio exploratorio consistió en analizar el estado actual y las incidencias que reformas de Leyes realizadas por la Asamblea Nacional de Venezuela durante el año 2010, tienen sobre la Libertad de Expresión y particularmente sobre el control de medios como Internet, Medios Electrónicos y Redes Sociales. En este análisis se identificaron algunos de los principios que fundamentan las reformas, enmarcados en las líneas estratégicas de los planes de la nación, así como también se analizó el marco legal de la Constitución Nacional de Venezuela en donde se establece el uso y acceso a Internet como política prioritaria para el desarrollo del Estado. Igualmente, se analizaron informes de organismo internacionales (CIDH y SIP), debates, reportes, tratados, campañas, entre otros, que han surgido en el ámbito nacional e internacional sobre las distintas visiones que se tienen sobre el tema objeto de estudio. Se identificaron 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 determinaron algunas tendencias que están surgiendo sobre el uso y acceso de Internet, medios electrónicos y redes sociales, y se definieron una serie de acciones y recomendaciones sobre la Libertad de Expresión en Venezuela.

2.- Marco legal

En Venezuela existe un marco regulatorio para el sector de las telecomunicaciones, el cual ha venido experimentando una serie de transformaciones en los últimos años; entre las que se encuentran reformas de Leyes estratégicas, tales como: La Ley Orgánica de Telecomunicaciones [1] y La Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos [2]. Particularmente, las reformas en estas Leyes están orientadas a extender nuevas facultades a entes regulatorios, y a extender su aplicación a nuevos actores, como los canales de televisión por suscripción, medios electrónicos, y los proveedores y usuarios que utilicen Internet para difundir masivamente contenidos; se busca regular los medios de comunicación que utilizan como plataforma Internet, es decir WEB, Blog, Foros, etc.

Por otra parte es importante destacar que en Venezuela existen otras Leyes que buscan controlar delitos informáticos, uso de medios electrónicos, entre otros, tales como: La Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas [3] y La Ley Especial sobre Delitos Informáticos [4]. Estas nuevas Leyes constituyen un marco legal de avanzada para los novedosos mecanismos de transacción a partir de la comunicación electrónica relacionada con el sector.

Otros aspectos relacionados con el marco legal tiene que ver con regulaciones establecidas por decretos presidenciales, en los cuales se regula el uso y desarrollo de Internet, especialmente en el Decreto N° 825 [5], donde se declara a Internet como prioritario para el desarrollo del Estado y posteriormente (9 años después) en el Decreto N° 6.649 [6] se considera como un Gasto Suntuario para el Sector Público Nacional, lo cual ha sido motivo de controversias en el ámbito nacional e internacional. Igualmente Venezuela forma parte de organizaciones internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de las Naciones Unidas, entre otras, que establecen códigos normativos en el ámbito internacional a ser adoptados por los países miembros.

3.- Análisis de la situación en Venezuela

En la siguiente investigación se analizaron algunas de las incidencias que se han presentado en Venezuela producto de una serie de reforma de Leyes que el gobierno nacional ha venido implementando en el sector de las telecomunicaciones en los últimos años, las cuales tienen un impacto significativo en el uso y control de Internet, medios electrónicos, y redes sociales.

Es importante resaltar que Venezuela es uno de los primeros países de Latinoamérica con mayor penetración en el uso de Internet, según estadísticas oficiales de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) [7] la población registrada de usuarios de Internet en Venezuela, en el primer trimestre del año 2011, es de 10.421.557 de personas lo cual representa una penetración de aproximadamente 36%. En estudios realizados [8] sobre penetración de Internet se puede estimar que el 45% de los internautas venezolanos son usuarios que utilizan Internet para participar en redes sociales, mantener blogs, usar sms en línea o microblogging, publicar fotos en Flickr, subir videos a YouTube, realizar transacciones de banca electrónica, info-gobierno y compras en línea, intercambiar contenidos con sus contactos (principalmente archivos musicales y fotos) y colocan en línea sus propios contenidos a través de weblogs y podcasts. Adicionalmente, Internet ha representado para los venezolanos una vía para abrir espacios de difusión de información de distinta índole, pero particularmente temas políticos, de denuncias, informativos, entre otros.

En gran medida la expansión del uso de Internet ha sido favorecida con el desarrollo de políticas públicas aplicadas desde el año 2000 por el gobierno nacional, las cuales están fundamentadas en principios establecidos en Planes de la Nación y decretos presidenciales, particularmente en los siguientes manifiestos se expresa explícitamente:

- **Plan Nacional de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales (PNTIySP) 2007 – 2013 [10]** se “reconoce la comunicación como un derecho humano, al igual que la participación para el desarrollo; entendiendo las telecomunicaciones y la informática como herramientas potenciadoras del ejercicio de ese derecho”,
- **Decreto presidencial N° 825 [5]** se “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, que el carácter es preferente al uso de Internet para el intercambio de información y prestación de servicios comunitarios

Igualmente, en portales del sector oficial [9] se puede determinar opiniones tales como: “Dentro de las estrategias comunicacionales del gobierno, es necesario intensificar el uso de las redes sociales, como un medio de comunicación. Y es que las informaciones que pudieran provenir son estratégicas frente a una potencial desinformación”.

No obstante, desde el año 2009 el gobierno viene implementando una serie de acciones que pueden ir en contra de los principios establecidos anteriormente, y que ha sido objeto de protesta y discernimiento por distintos sectores de la sociedad venezolana, tal es el caso de:

- **Decreto 6.449 [4]** en donde el Presidente de la República decreta en el año 2009 como gasto suntuario y superfluo el uso de Internet para el sector público y estipula que toda tramitación del pago de estos servicios sea autorizada previamente por el Vicepresidente Ejecutivo; el mismo se fundamenta en la necesidad de optimizar la racionalización del gasto en el sector público. Esta medida generó una serie de reacciones en la comunidad civil [11] que se hace vigilante y defensora del papel de Internet, y se unen a una campaña nacional e internacional; a través de los portales Internet Prioritaria [12] y Todos en Red [13], con el interés de alertar y proponer soluciones que optimicen y consoliden nuevos modelos para el uso de Internet. Esta iniciativa se consolida en un pronunciamiento [14] que se entrega a la Asamblea Nacional y al Ministerio de Educación Superior, del cual hasta los actuales momentos no se ha recibido respuesta de ninguno de los organismos. El pronunciamiento propone las siguientes acciones: a) Eliminar la clasificación del Uso de Internet como gasto suntuario del Decreto 6.649, 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 a educación institucional para sus aplicaciones efectivas

- Cabe destacar que a la par que el gobierno declaraba Internet un gasto suntuario, como medida dirigida a disminuir el gasto público, realizaba ingentes inversiones para adquirir las acciones privadas de la Compañía Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) y así asumir el control absoluto de la misma. Asimismo, adquirió un satélite de comunicaciones a un costo considerable y financió también la instalación de un cable de fibra óptica entre Venezuela y Cuba.
- **Adscripción del Organismo Regulatorio de las Telecomunicaciones (CONATEL) a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República en el año 2010**, en esta acción organismos como la CIDH en su informe Anual 2010 [15] manifiesta que se reitera su preocupación respecto del ordenamiento jurídico vigente al sostener "la búsqueda de un grado significativo de imparcialidad autonomía e independencia para los órganos encargados de regular las telecomunicaciones en un país nace del deber de los Estados de garantizar el máximo grado de pluralismo y diversidad de los medios de comunicación en el debate público (...) Las garantías de imparcialidad e independencia de la entidad de aplicación, asegura el derecho de todos los habitantes a que los medios de comunicación no resulten, por vía indirecta, controlados por grupos políticos o económicos". Por su parte el gobierno justifica tal cambio, a través de Elias Jaua (Vicepresidente de la República), en el reporte "CONATEL se destina a la Vicepresidencia" [16] lo siguiente: "en este momento las telecomunicaciones son un área estratégica para la democracia venezolana y para la estabilidad política del país, (Conatel) debe tener una adscripción del más alto nivel"
- **Reformas parciales de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOT) y Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónico (RESORTE)**, estas reformas de manera general amplían las facultades de CONATEL y extienden las regulaciones a nuevos sujetos (medios de televisión por suscripción, proveedores y usuarios que utilicen Internet para difundir masivamente contenidos).
 - Entre las limitaciones impuestas a los contenidos por la Ley RESORTE señalados en el informe anual de la CIDH [15], se puede indicar la siguiente: se prohíbe a todos los medios e incluso a los que con cualquier formato circulen por Internet, las expresiones o información que "promuevan el odio o la intolerancia", "fomenten zozobra en la ciudadanía" y "desconozca a las autoridades". Estas expresiones pueden resultar extremadamente difíciles de definir, lo que deja a los usuarios en la incertidumbre sobre cual es el alcance de su derecho a la libertad de expresión y cuales ideas no pueden emitirse por Internet. Igualmente la Ley obliga a los proveedores de servicio de Internet a crear mecanismos que "permitan restringir la difusión" de ese tipo de mensajes y establece la responsabilidad de esas empresas por expresiones de terceros cuando no tomen medidas para restringir esos discursos a petición de CONATEL, que es una entidad dependiente del Ejecutivo Nacional. Con respecto a la LOT se establece que "los prestadores de servicios de telecomunicaciones son

servicios de interés público”, lo que implica que los mismos deben someterse a las restricciones que por razones de interés público establezca la Constitución, la Ley y los organismos dependientes del Ejecutivo Nacional (CONATEL).

Ante estas acciones, surgen distintas posiciones en el ámbito nacional que justifican las reformas como una manera de controlar y regular el sector en beneficio de un nuevo modelo de desarrollo socialista, pero también la sociedad civil se manifiesta y exige participar y discernir sobre las mismas; ya que la Libertad de Expresión de los ciudadanos puede estar comprometida y se corre el riesgo de violar uno de los derechos ineludibles de una sociedad democrática. Según la CIDH [11] “el riesgo de este tipo de reformas, normas y medidas dan libertad a las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas una “discrecionalidad” que es incompatible con el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”.

A continuación se presentan algunas incidencias que se han destacado en Venezuela en los últimos meses: a) existen denuncias ([17] y [18]) ante la Fiscalía Nacional sobre el Foro “Noticiero Digital” [19] por difundir noticias falsas emitidas por terceros, b) existen Foros como “Aporrea.org” [20], Chigüire Bipolar [21], etc., en donde se observan opiniones de distinta índole (políticas, entretenimiento, denuncias, humor, religión, etc.) que podrían incurrir en algunas de las limitaciones de la Ley y ser vista como discursos intolerante; sin embargo la amplitud y ambigüedad en la norma dificultad tomar medidas, c) La Asamblea Nacional (AN) nombró una comisión para investigar a los administradores de páginas WEB [22] “que incurran en delitos estipulados en el Código Penal Venezolano y en la Constitución Nacional, así como de la aplicación de sanciones y medidas correspondientes por tales hechos ilícitos”; a también se investigaran aquellos “portales WEB que usen de forma indebida y antiética Internet como medio de comunicación”, entre otras.

Es importante resaltar que Venezuela es miembro de la UIT agencia de las Naciones Unidas dedicada al ordenamiento de las TIC, hasta la fecha actual se ha incorporado en la normativa nacional todas las recomendaciones de la UIT. En la regulación internacional relativa a Internet se establecen acuerdos para regular el transporte (carrier) (canal que provee la conexión) no los contenidos. Es decir la UIT no induce normas para la filtración de mensajes (contenidos) por ninguna razón pueden estar bajo regulación directa. Según Jesús Urbina Serjant [23] “este paradigma es uno de los soporte primordiales de la doctrina universal sobre regulación de las telecomunicaciones”. Bajo este razonamiento el gobierno nacional con las reformas de las leyes estaría desconociendo normas que el mismo contribuyó a crear, es decir ¿Venezuela sería una nación que aprueba una Ley para censurar los contenidos en Internet?.

4.- nuevas tendencias

- **Decretar buenas prácticas en el uso de recursos como Internet, Medios Electrónicos y Redes Sociales en el ámbito nacional**, lo cual se puede enmarcar en: a) una declaración de principios de convivencia, conducta y preceptos operativos donde se reconozca los derechos y compromisos de los distintos sectores de la sociedad venezolana; b) implementar políticas de buen uso de Internet, y c) establecer una comisión nacional de uso de Internet; esta comisión se encargaría de evaluar impactos, discutir y acordar mecanismos de supervisión, sin desnaturalizar la libertad de contenidos.
- **Establecer políticas comunicacionales que consoliden el gobierno electrónico**, con el interés de afianzar canales de comunicación a través de las redes sociales (twitter, etc.) y medios electrónicos de uso masivo. De esta manera se promueve el discernimiento, la participación ciudadana y se reconoce el potencial de las TIC en los procesos de desarrollo del Estado por parte de los funcionarios públicos. Igualmente se crean las condiciones para mantener a los usuarios informados sobre distintos tópicos, tales como: decisiones gubernamentales [25], denuncias [26], estado de los servicios [27], [28], [29], [30], información crítica de seguridad [31], entre otras.
- **Tendencia de uso amplio Vs. Tendencia a control de Internet por fines políticos.** Se destacan seis categorías de usuarios que utilizan las TIC para realizar las siguientes acciones: comunicaciones, búsqueda, envío y recepción de contenidos, socialización, vídeos-fotos y transacciones. Frente a este despliegue de usuarios los contenidos que se gestionan a través de Internet y redes sociales trascienden a ámbitos internacionales, lo cual puede estar sesgado a opiniones contrarias e incómodas para el gobierno, situación que puede ser riesgosa para el sector oficial y tender a existir un perfil de control con características ideológicas y políticas.
- **Tendencia a la clandestinidad y anonimato.** Una sociedad limitada es una sociedad menos informada y menos capacitada para informar. La disminución de la vida democrática implica la incidencia en la libertad. En este caso atentar contra la libertad de expresión convierte a la sociedad en una sociedad con miedo de expresar sus opiniones diversas. Esto produce una tendencia a la clandestinidad, al anonimato y a la autocensura.
- **Tendencia a establecer patrones de control y obstaculización.** Cuatro patrones bien definidos ya existen para obstaculizar y disminuir la libertad en Internet: bloqueo de contenido político relevante, ciberataques contra sitios críticos, control de la infraestructura de telecomunicaciones y manipulación de la información disponible en línea.

5.- acciones

A continuación se presentan algunas acciones que se podrían implementar en Venezuela:

- **Medidas gubernamentales:** a) Excluir del Decreto 6.649 a Internet como un gasto suntuario para las Instituciones Públicas, b) Implementar instrumentos educativos en el sector público que promuevan el uso racional de recursos como Internet, redes sociales, etc., c) Fortalecer el gobierno en línea [32] que promueva el uso y acceso a Internet, redes sociales, medios electrónicos, creaciones de blogs y repositorios institucionales, entre otros, para fines institucionales, en donde los contenidos manejen un discurso plural ajustados a los designios de la Constitución Nacional, la cual establece que "Internet es así mismo, una herramienta invaluable para el acceso y difusión de ideas".
- **Campañas de concientización:** Implementar campañas educativas e informativas a través de redes sociales y medios electrónicos para que los usuarios conozcan los beneficios y riesgos que las reformas de las leyes LOT y RESORTE tienen sobre la Libertad de Expresión en Venezuela y los potenciales derechos que los ciudadanos pueden exigir a nuestros funcionarios e instancias respectivas (AN, TSJ, etc.) para la participación y respeto por sus ideas, ante un tema de tanta trascendencia para la sociedad venezolana.
- **Evaluar los acuerdos y compromisos internacionales de Venezuela,** establecidos en instituciones como la UIT, Naciones Unidas, entre otras, sobre las normativas que determinan la filtración de contenidos en Internet, redes sociales y medios electrónicos. De esta manera, las instancias correspondientes del gobierno pueden determinar potenciales violaciones sobre los acuerdos y considerar ajustes en las reformas de las leyes en los articulados relacionados con el acceso y uso de Internet, Redes Sociales y Medios Electrónico de uso masivo.

Bibliografía:

- [1] Gaceta Oficial N° 39.610, de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Año 2010, <http://www.conatel.gob.ve/files/leyrs.pdf>
- [2] Gaceta Oficial N° 39.610, de la República Bolivariana de Venezuela, Ley de Responsabilidad Social, Radio, Televisión y Medios Electrónicos, Año 2010, <http://www.conatel.gob.ve/files/leyrs.pdf>
- [3] Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, Año 2001, <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/dmdfe.htm>
- [4] Ley Especial sobre Delitos Informáticos, Año 2001, <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/ledi.htm>
- [5] Decreto presidencial N° 825, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.955 del 22 de mayo del año 2000, <http://www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria/decreto825.html>
- [6] Gaceta Oficial N° 39.146 Decreto 6.649, Año 2009, <http://www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria/documentos/decreto6649.pdf>
- [7] Estadísticas de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Marzo de 2011, http://www.conatel.gob.ve/files/Indicadores/indicadores2011/presentacion_a_publicar_I_trim_2011.pdf
- [8] Comunicación Digital, Ciencia y Sociedad, Año 2009, http://wiki.cecalc.ula.ve/index.php/Comunicaci%C3%B3n_Digital,_Ciencia_y_Sociedad
- [9] Las Redes Sociales y su uso Gubernamental, Año 2010 <http://www.aporrea.org/medios/a98631.html>
- [10] Plan Nacional de Telecomunicaciones, Informática y servicios Postales – PNTIySP 2007 – 2013, <http://ociweb.mcti.gob.ve/@api/deki/files/71/=pntiysp-2007-2013-CNTI.pdf>
- [11] Lista de personas que se suscriben a la campaña Internet Prioritaria, Año 2009, <http://www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria/documentos/internetprioritariaLista.pdf>
- [12] Campaña Internet prioritaria, Año 2009, <http://www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria/>
- [13] Todos en Red, Año 2009, <http://todosenred.wordpress.com/>
- [14] Pronunciamiento de la Campaña Internet prioritaria, Año 2009, <http://www.cecalc.ula.ve/internetprioritaria/pronunciamiento.html>
- [15] Informe Anual 2010 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), caso Venezuela, año 2011, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm>
- [16] "CONATEL se adscribe a la Vicepresidencia de la República", año 2010 a la <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?464903>
- [17] "Chávez ordena investigar al foro ND por difundir el falso asesinato del Ministro Cabello", año 2010, <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/147544/chavez-pide-actuar-contranoticierodigital-por-difundir-el-falso-asesinato-de-diosdado-cabello/>
- [18] "Periodista de Ávila TV denuncia a Noticiero Digital ante Fiscalía", año 2010, <http://www.elbrollo.com/topic/410687-periodista-de-avila-tv-denuncia-a-noticiero-digital-ante-fiscalia/>
- [19] Foro Noticiero Digital, <http://www.noticierodigital.com/>

[20] Foro de Aporrea.org, <http://www.aporrealos.com/forum/viewtopic.php?t=45659>

[21] Foro Chiguiribipolar; <http://www.elchiguirebipolar.net/>

[22] "Asamblea Nacional investigará a Administradores de Páginas WEB", Año 2010, http://politica.eluniversal.com/2010/03/16/pol_ava_an-investigara-a-adm_16A3597413.shtml

[23] "Sobre la pretendida Regulación de Internet", Año 2010, <http://deontoscopio.wordpress.com/2010/12/14/sobre-la-pretendida-regulacion-de-internet/>

[24] "buenas prácticas para Internet", Año 2009, <http://buenaspracticainternet.blogspot.com/2009/05/ideas-para-mejorar-nuestros-enlaces.html>

[25] Reuters: "Twitter devuelve a Chávez a la realidad de Venezuela", año 2010, <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/157245/analisis-reuters-twitter-devuelve-a-chavez-a-la-realidad-de-venezuela/>

[26] Red Social de la Asamblea Nacional, Espacio donde el canal de la asamblea nacional informa a la ciudadanía de resoluciones, aprobaciones y discusiones sucedidas en la Asamblea Nacional. <http://twitter.com/#!/antvvenezuela>

[27] "Misión Chávez Candanga para atender denuncias por Twister, Año 2010, <http://cubanosusa.com/mundo/noticiasenvideo/856351-mision-chavez-candanga-para-atender-denuncias-por-twitter.html>

[28] INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA (INAMEH), "Espacio por medio del cual el INAMEH como ente oficial en el área de hidrometeorología difunde informaciones de situaciones a nivel nacional", <http://twitter.com/#!/INAMEH>

[29] MINISTERIO PARA EL PODER POPULAR PARA TRANSPORTE Y COMUNICACIONES: Espacio para información y seguimiento del transporte y las comunicaciones en Venezuela <http://twitter.com/#!/mpptc>

[30] CORPORACION ELECTRICA NACIONAL, Espacio para informaciones relacionadas con el servicio eléctrico a nivel nacional (CORPOELEC), <http://twitter.com/#!/Corpoelect>

[31] Espacios informativos de las algunas policías nacionales; <http://twitter.com/#!/Polibaruta>, <http://twitter.com/#!/Polivalcarabobo>, http://twitter.com/#!/POLICIA_CHACAO <http://twitter.com/#!/IAPMVARGAS>

[32] "Gobierno en línea", <http://www.gobiernoenlinea.ve/misc-view/index.pag>