Venezuela: Una ley punitiva

La aprobación y puesta en marcha de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión abrió un compás histórico en el que asistimos a una nueva etapa mediática de la democracia venezolana. Andrés Cañizález presenta tres preocupaciones críticas sobre esta nueva estructura legal: su uso como arma política, el carácter punitivo y su dependencia del poder del Estado; que en medio de la polarización, ha devenido en poder del gobierno. Un actor de la coyuntura que pasaría a ser también juez de la misma.

Andrés Cañizález

El 1 7 de diciembre de 2004 el presidente venezolano Hugo Chávez le dio el ejecútese oficial a la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (LRSRTV), tras su aprobación en el seno de la Asamblea Nacional exclusivamente con los votos de los legisladores progubernamentales. La existencia en sí de una legislación, evidentemente, no es contraria a los principios del derecho a la libertad de expresión e información, pues la promulgación de un instrumento legal puede resultar beneficioso para los diferentes sectores involucrados al dejar claramente delimitados deberes y derechos. Esta posición de principios, a favor de una legislación que regule a los medios, sin embargo no nos coloca entre los defensores de la reciente ley promulgada en Venezuela. En primer lugar, nuestros señalamientos críticos a la LRSRTV apuntan a tres hechos que nos parecen los más preocupantes.

Se trata de una ley concebida como una retaliación política contra los medios privados. En la agudización de la crisis política venezolana, a partir de diciembre de 2001 y de forma especial en los puntos más álgidos de dicho proceso, se hizo evidente una alineación política de los más emblemáticos medios con los sectores opositores al presidente Chávez. En abril de 2002 silenciaron aspectos cruciales del golpe de Estado, en diciembre de ese año le "donaron" todos sus espacios publicitarios a la oposición durante dos meses en el marco de una paralización, mientras que a lo largo de los meses construyeron una agenda complaciente con la llamada Coordinadora Democrática y prácticamente invisibilizaron a los factores progubernamentales.

Sin embargo, la crítica a este pobre papel del sector mediático y el objetivo de tener mejores medios no puede tener como respuesta la elaboración de una ley altamente punitiva, administrada por órganos de un poder ejecutivo que cotidianamente enjuicia a los medios y tiene una frontera discrecional muy tenue para la aplicación de sanciones. Adicionalmente, desde que comenzó a diseñarse la ley, más de dos años antes de su aprobación definitiva, el discurso del presidente Chávez y de otros altos funcionarios ha insistido en que con esta ley se podrá castigar a los me-dios "golpistas", llegando incluso a amenazar con la sanción más severa: el cierre.

La LRSRTV es claramente punitiva, tiene 78 sanciones posibles. En contraste, en este texto legal no quedan establecidos los derechos de los prestadores de servicios, sólo se le asignan responsabilidades. Es un instrumento punitivo, se busca castigar a unos medios que ya el discurso oficial ha condenado sistemáticamente. En la última versión preliminar existían 47 sanciones, y ya diversas voces habían pedido que se revisara, pero la mayoría legislativa pro-Chávez actuó en un sentido contrario y aumentó el número de castigos.

Por otra parte, la aplicación de la ley estará en manos de órganos dependientes del poder ejecutivo. Esto, en cualquier contexto resultaría preocupante, pero lo es más en el venezolano debido a la excesiva polarización del debate político (que arropa también a los medios), a lo que se suma la ausencia de fronteras claras en la ley para determinar causales de sanciones en materia de violencia o sexo, por ejemplo, por lo que existirá una discrecionalidad en su aplicación. Este poder del ejecutivo también comprende la posibilidad de un mecanismo de censura previa, pues se podrá ordenar la suspensión "en cualquier horario" de mensajes con temas altamente sensibles en el contexto de una sociedad que vive una conflictividad política, como son aquellos que promuevan o hagan apología de la guerra o del delito, o inciten a alteraciones del orden público, o sean contrarios a la seguridad de la Nación.

CONSIDERACIONES POLÍTICAS

Caben, de forma evidente por el contexto venezolano, algunas consideraciones de orden político: El proyecto de esta ley, que se conoció popularmente como "Ley de Contenidos", fue utilizado como instrumento en la confrontación política de Venezuela. De forma reiterada, en los dos últimos años, voceros del ejecutivo y de la bancada progubernamental en la Asamblea Nacional venían

anunciando que los medios tendrían que ajustarse al inminente instrumento legislativo, incluso en alguna ocasión, en enero de 2003, el presidente Chávez claramente asentó que una ley como ésta podría ser el resguardo legal para actuar, sancionar e incluso cerrar me-dios de comunicación. Este discurso, unido a la palpable polarización sociopolítica (que ha tenido un correlato mediático), reviste a este proyecto de ley de características muy particulares y por tanto su aprobación entra a formar parte de la confrontación política venezolana.

Uno de los argumentos esgrimidos con mayor frecuencia, especialmente por voceros de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), es que esta ley persigue la protección de la infancia y adolescencia, con contenidos y horarios adecuados. Sobre esta materia, sin embargo, existe jurisprudencia en Venezuela pues la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA), entre sus artículos 67 y 79, establece una serie de parámetros. La existencia de este instrumento y su falta de aplicación nos previene de lo que puede su-ceder con la LRSRTV, en el sentido de que termine siendo letra muerta. Cabe preguntarse por qué si el ejecutivo está tan interesado en salvaguardar a la población infantil y juvenil no aplica la LOPNA.

La existencia de una ley podría constituirse en un instrumento importante para establecer derechos y responsabilidades, límites y garantías, especialmente en un contexto como el venezolano en el cual este derecho ha estado en el centro mismo del conflicto político

Del discurso oficial se puede extraer la conclusión de que con esta ley se intenta poner freno a la desviación política que han tenido significativos medios del país. El rol político de los medios es asunto de una basta e inconclusa discusión, sin embargo asumiendo como válida la tesis de que esta parcialización mediática es un problema, se trata sin duda de un problema de carácter político, que ninguna ley en sí misma podrá solventar. El acuerdo

logrado a favor de un equilibrio informativo, en las semanas previas al referéndum revocatorio del 15 de agosto de 2004 (y otro similar de cara al proceso de recolección de firmas en noviembre de 2003), nos habla de la posibilidad de que se lleguen a acuerdos fundamentalmente políticos entre el alto gobierno y los principales medios del país, en aras de una programación de calidad y una cobertura periodística menos sesgada.

La responsabilidad del gobierno, en especial del Ministerio de Comunicación e Información, pasa por tender los puentes que faciliten tal diálogo. Por otro lado, en manos del ejecutivo también está la obligación (por ser un ente estatal y por tanto con responsabilidad con todos los ciudadanos) de ofrecer en la radio y la televisión públicos igualmente una televisión de calidad y una cobertura periodística equilibrada. El gobierno, en una coyuntura como la que ha venido atravesando Venezuela, podría propiciar un círculo virtuoso, por la vía del ejemplo de que es posible ofrecer alternativas comunicacionales, saliéndose de la parcialización y la ausencia de calidad, que igualmente ha caracterizado a los medios del Estado.

Como hemos dicho, la existencia de una ley que regule al universo mediático en sí misma no es contraria a los principios del derecho a la libertad de expresión e información. Al contrario, la existencia de una ley podría constituirse en un instrumento importante para establecer derechos y responsabilidades, límites y garantías, especialmente en un contexto como el venezolano en el cual este derecho ha estado en el centro mismo del conflicto político, viéndose en mayor medida afectados los derechos de los ciudadanos.

Para analizar los contenidos de los medios radioeléctricos del país, el proyecto de LRSRTV establece una serie de categorías en materia de lenguaje, salud, sexo y violencia. Estas categorías podrían prestarse a evaluaciones subjetivas por parte del órgano que aplicará la ley. En materia de sexo, por ejemplo, resulta extremadamente difícil establecer (al menos desde mi punto de vista) las fronteras entre lo sensual, lo erótico y lo explícitamente sexual.

La evaluación de estas fronteras, las cuales conllevan sanciones importantes, estará en manos de entidades, en las cuales el peso determinante lo tiene la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), cuyo director a su vez está adscrito al Ministerio de Infraestructura. En una versión anterior de la ley, conocido en 2003, no existía tal figura y la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ley recaía en un órgano creado especialmente.

Los medios de comunicación, de radio y televisión, que son regulados a través de esta ley, sólo tienen potestad de participación, mínima, en un Consejo de Responsabilidad Social, básicamente consultivo.

Entre las atribuciones que emanan de la ley, y que desde nuestra perspectiva resultan preocupantes, es cuando se hace mención de las "medidas cautelares". La ejecución de tales medidas podría significar la implantación de un mecanismo de censura previa, porque se le puede ordenar, de forma anticipada, a un medio de comunicación que se abstenga de emitir un programa, promoción o publicidad, si se presume que éste contenido promueve o incita a la guerra; promueve o incita a alteraciones del orden público; promueve o incita al delito; sea contrario a la seguridad nacional o sea anónimo. Se podrá actuar por iniciativa propia o por petición de alguien.

En un país como Venezuela, en donde existen más de 40 canales de televisión comerciales, más de 350 emisoras de radio comerciales, y más de 140 medios (radio y televisión, aunque fundamentalmente radio) de carácter comunitario, una ley de esta naturaleza luce sencillamente inaplicable. De acuerdo con funcionarios de CONATEL, este cuerpo no montará un servicio de monitoreo de medios, sino que esperan la activación de una veeduría ciudadana. En el contexto en el que estamos, en medio de una polarización social aguda, es lógico pensar que la ley básica-mente será aplicada a los medios más visibles del país, que a su vez son los me-dios privados que más claramente han sido contrarios al gobierno. Por tanto, se podría utilizar la ley como un arma para amedrentar y amenazar solamente a los más simbólicos opositores.

La LRSRTV también establece una clara intervención en los procesos de producción de los medios. Si bien es positivo promover y defender la producción nacional en radio y televisión, el texto legal establece innumerables condiciones para ser catalogado de "productor independiente", cuyas producciones de forma obligante los medios deben colocar en la mayor parte de la programación. Aunque se puede coincidir con muchas críticas a los productos mediáticos venezolanos, una intervención estatal tan directa no puede ser la solución, y menos aún en el marco de una sociedad polarizada.

VOCES A FAVOR

La LRSRTV ha estado en el marco de un intenso debate en Venezuela. Nos parece saludable presentar algunas de las voces que están a favor del instrumento legal:

"La Ley es un instrumento que asegura el respeto a las opiniones y voces de la mayoría con lo cual se garantiza que, en el uso informativo de los medios de comunicación audiovisual, prevalezca la verdad y la ética. No se trata de que habrá un mecanismo de censura, todas las noticias se podrán difundir a cualquier hora, incluso si se trata de hechos violentos. Lo que se establece en esta Ley y también en el Código de Ética del Periodista y otros Pactos Internacionales es la difusión de informaciones manipuladas, la edición o el montaje de estas con fines no periodísticos (...) "La Ley busca regular, a través del consenso público y privado, la programación de los medios de comunicación mediante bloques de contenido por horario de consumo monitoreados por los comités de usuarios, y con estos bloques de horarios, que contienen algunas restricciones, se busca ayudar a las madres y padres a proteger a sus niños, niñas y adolescentes, de contenidos que puedan in-fluir en sus patrones de conducta, su educación, su formación o personalidad". Andrés Izarra, Ministro de Comunicación e Información.

"Esta ley no es una mordaza, porque no plantea censura previa. Habla de responsabilidad ulterior y hace hincapié en lo que es la producción nacional independiente, la democratización de los medios y la participación ciudadana (...) Creo que estamos liberando la libertad de expresión que hasta ahora estaba restringida a un monopolio". Alvin Lezama, Director General de CONATEL.

"No estoy cien por ciento a favor de la ley, pero ésta tiene aspectos positivos como el establecimiento de parámetros para dar cabida a la producción independiente y a la producción nacional (...) Resguarda los derechos de los niños y adolescentes y democratizará el espectro radioeléctrico nacional". Vladimir Villegas, ex presidente del canal estatal Venezolana de Televisión.

CRÍTICA INTERNACIONAL

El debate y aprobación de la ley fue seguido de cerca por varias instancias internacionales que resguardan el derecho a la libertad de expresión e información. Nos parece oportuno recoger algunas de esas posiciones:

La LRSRTV "mantiene limitaciones al contenido de los programas de radio y televisión, que, sumado a los términos vagos usados en varias disposiciones podrían traer aparejada tanto restricciones indirectas a la libertad de expresión como la autocensura en los medios de comunicación (...) Además, continúa imponiendo

los condicionamientos de veracidad y oportunidad de la información que pueden recibir las personas, lo cual ha sido reiteradamente criticado por esta Relatoría por contravenir el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos". Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos.

En la ley "la utilización de términos vagos, sumado a la existencia de sanciones que podrían ser excesivas, pueden causar un efecto amedrentador sobre los me-dios de comunicación y los periodistas, limitando el flujo de información sobre cuestiones de interés público (...) Resulta preocupante también que el proyecto aprobado crea un Directorio de Responsabilidad Social y un Consejo de Responsabilidad con facultades muy amplias. Tratándose de un Proyecto que impone numerosas sanciones, las atribuciones que se conceden a los órganos de control y sanción que están formados por mayoría estatal, pueden resentir el ejercicio de la libertad de expresión en Venezuela". Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

"El principal problema de esa ley es su margen de interpretación. En la formulación actual prohibe la difusión, entre las 5 am y las 11 pm, de imágenes cuya definición podría de hecho corresponder a las de un informativo televisado (...) Debido a que el control de la aplicación de la ley estará en manos de instituciones del Estado, o controladas por éste, que dispondrán de todo un arsenal de sanciones, incluyendo fuertes multas y la suspensión, o la retirada de la concesión, a los medios culpables. Un dispositivo así solo puede animar a los medios a autocensurarse en sus críticas al gobierno". Reporteros Sin Fronteras.

Andrés Cañizález
Investigador del Centro
de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello y director de la revista Comunicación