

Las cadenas oficiales 1999-2005:

¿Censura o información?

La programación de radio y televisión nacional de los canales públicos y privados puede ser interrumpida sin aviso ni planificación por orden del Ejecutivo Nacional para difundir mensajes o alocuciones según su discrecionalidad. La situación genera un limbo jurídico pues su reglamento no ha sido aprobado y por lo tanto su uso ha degenerado en excesos de poder. En 6 años se han transmitido 1316 cadenas, 779 horas de programación impuesta que hacen reflexionar sobre la libertad de expresión, el acceso libre a la información y la censura mediática.

¿Cómo podremos confiar en quienes licenciaren, salvo si les conferimos o asumen ellos por encima de todos los habitantes del país, la gracia de permanecer infalibles o incorruptibles?

AREPAGÍTICA, JOHN MILTON

¿A quién va usted a creer, a mí o a sus propios ojos?

GROUCHO MARX

Nadie combate la libertad; a lo sumo combate la libertad de los demás. La libertad ha existido siempre, pero unas veces como privilegio de algunos, otras veces como derecho de todos

CARLOS MARX

■ Carlos Correa

Las transmisiones o cadenas ordenadas por el poder ejecutivo nacional que obligan al conjunto de estaciones de radio y televisión a difundir los mensajes o programas que les ordenen constituyen un hecho que tiene profundas implicaciones en la escena de la comunicación social. El fenómeno tiene relevancia, en la medida en que tiene características únicas en el contexto de los países de América Latina y el Caribe; se enmarca en un proceso de confrontación política sobredimensionada con sectores que proclaman cambios revolucionarios o levantan banderas que procuran una resignificación de los conceptos sustantivos para los valores políticos de las sociedades democráticas; además de la extensión y número de las transmisiones realizadas. Los argumentos del ejecutivo nacional para justificar su frecuencia y utilización se centran en una pretendida política de comunicación que procura salvaguardar el derecho a la información de los ciudadanos. Afirman que los medios privados tienen una abierta hostilidad a las posiciones del gobierno que se traduce en una omisión o tergiversación de los mensajes oficiales. Por ello afirman que para contrarrestar estas visiones tienen que difundir obligatoriamente los mensajes audiovisuales gubernamentales, especialmente aquellos que dirige o emite el Presidente de la República. Así pretendidamente se “garantiza” el derecho de los ciudadanos a la información, en este caso, pública y de gobierno.

Otro grupo de razonamientos para justificar la utilización de las transmisiones conjuntas o cadenas, se centra en la naturaleza pública del espectro radioeléctrico y por tanto la discrecionalidad para la utilización por parte del Estado, en este caso el ejecutivo nacional, de un bien de dominio público.

La naturaleza discrecional del mecanismo, el uso desproporcionado para un propósito legítimo enunciado, la naturaleza de los contenidos transmitidos, la obligación que implica a los medios radiotelevisivos de suspender sus transmisiones, y la afectación de los derechos de las personas a seleccionar la información que le interese, constituyen los principales razonamientos que contradicen a esta práctica comunicativa gubernamental.

EL MARCO LEGAL NACIONAL

En el contexto nacional no existe un antecedente en gobierno nacional que utili-

“

El marco legal nacional no establece ninguna caracterización de los tipos de mensajes oficiales susceptibles de una transmisión gratuita obligatoria y reduce su posibilidad a la discrecionalidad del poder ejecutivo. Por otra parte, la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión reduce los requisitos previos para su difusión

”

zara de modo tan profuso el recurso de las cadenas nacionales para una estrategia de comunicación pública. En el ámbito de los países latinoamericanos y del Caribe (exceptuando Cuba) tampoco existen experiencias de este uso intensivo.

En el conjunto de las legislaciones nacionales de telecomunicaciones de los países latinoamericanos contemplan disposiciones relativas a la transmisión de mensajes gratuitos, especialmente por razones de seguridad pública, defensa nacional, salud o educativas. En la legislación venezolana se contempla de la siguiente manera en la Ley de telecomunicaciones:

Artículo 192.- Sin perjuicio de las disposiciones legales en materia de seguridad y defensa, el Presidente de la República podrá, directamente o a través de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, ordenar a los operadores que presten servicios de televisión por suscripción, a través del canal de información a sus clientes y a las empresas de radiodifusión sonora y televisión abierta la transmisión gratuita de mensajes o alocuciones oficiales, de la Presidencia o Vicepresidencia de la República o de los Ministros. Mediante reglamento se determinarán las modalidades, limitaciones y demás características de tales emisiones y transmisiones.

No estará sujeta a la obligación establecida en este artículo la publicidad de los entes públicos¹.

De este modo se establece una disposición que rebasa las obligaciones de los medios radioeléctricos relativas al poder ejecutivo y aumenta la discrecionalidad para su aplicación.

El dispositivo legal relativo a las transmisiones gratuitas de mensajes y alocuciones oficiales fue ampliado en la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión:

Artículo 10. El Estado podrá difundir sus mensajes a través de los servicios de radio y televisión. A tales fines, podrá ordenarle a los prestadores de estos servicios la transmisión gratuita de:

1) Los mensajes previstos en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. La orden de transmisión gratuita y obligatoria de mensajes o alocuciones oficiales podrá ser notificada válidamente, entre otras formas, mediante la sola difusión del mensaje o alocución a través de los servicios de radio o televisión administrados por el Ejecutivo Nacional.

2) Mensajes culturales, educativos, informativos o preventivos de servicio público, los cuales no excederán, en su totalidad, de setenta minutos semanales, ni de quince minutos diarios. A los fines de garantizar el acceso a los servicios de radio y televisión, el órgano rector del Ejecutivo Nacional, con competencia en comunicación e información, cederá a los usuarios y usuarias diez minutos semanales de estos espacios, de conformidad con la ley.

El órgano rector del Ejecutivo Nacional, con competencia en comunicación e información, estará a cargo de la administración de estos espacios, determinando los horarios y la temporalidad de los mismos, así como cualquier otra característica de tales emisiones o transmisiones. No está permitida la utilización de estos espacios para la difusión de publicidad o propagandas de los órganos y entes del Estado.

Los prestadores de servicios de radio o televisión y difusión por suscripción no podrán interferir, en forma alguna, los mensajes y alocuciones del Estado que difundan de conformidad con este artículo, y deberán conservar la misma calidad y aspecto de la imagen y sonido que posea la señal o formato original. Se entiende como interferencia de mensajes la utilización de técnicas, métodos o procedimientos que modifiquen, alteren, falseen, interrumpan, editen, corten u obstruyan, en forma alguna, la imagen o sonido original.

Los prestadores de servicios de difusión por suscripción cumplirán la obligación prevista en el numeral 1, a través de un canal informativo, y la prevista en el numeral 2, la cumplirán a través de los espacios publicitarios que dispongan en cada canal que transmiten. Los setenta minutos semanales se distribuirán entre los canales cuya señal se origine fuera del territorio de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la ley².

En este desarrollo normativo se traslada la obligación al ente responsable de la comunicación e información, en la actualidad corresponde al Ministerio de Comunicación e Información (MINCI). Adicionalmente flexibiliza las posibilidades para establecer la obligación, así “mediante la sola difusión del mensaje o alocución a través de

los servicios de radio o televisión administrados por el Ejecutivo Nacional”, puede convocarse la obligación de encadenarse a la transmisión oficial. Igualmente se incluye un dispositivo explícito relacionado con la posibilidad de interferir en forma alguna los mensajes y alocuciones del Estado. Este aparte se refiere de modo explícito a la situación planteada en abril del año 2002, cuando los canales privados dividieron la pantalla para colocar imágenes de una marcha que se escenificaba en el centro de la ciudad de Caracas.

El marco legal nacional no establece ninguna caracterización de los tipos de mensajes oficiales susceptibles de una transmisión gratuita obligatoria y reduce su posibilidad a la discrecionalidad del poder ejecutivo. Por otra parte, la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión reduce los requisitos previos para su difusión, sólo es necesario que se anuncie en los medios oficiales y así nace la obligación de encadenarse para el restante grupo de medios privados. A la fecha se desconoce reglamentación alguna que establezca las modalidades, limitaciones y demás características de tales emisiones y transmisiones, tal como establecía la ley de telecomunicaciones.

LA DATA DE LOS HECHOS

Las cadenas nacionales desde el año 1999 hasta el año 2005, alcanzan la cifra de 1316 transmisiones conjuntas para un total de 779 horas, 49 minutos y 55 segundos. Si se distribuyeran regularmente en el tiempo implicaría una cadena nacional cada 1,8 días. En el conjunto del periodo presidencial de Hugo Rafael Chávez Frías solo hubo un mes en el que no se produjo una cadena y corresponde al mes de mayo de 2002. El mayor volumen de las cadenas se produjo en horas de la noche (57.7 %), seguida por el horario vespertino en un 28.5% y por último el horario de la mañana (13.7 %). El año 2001 registró el mayor promedio de minutos transmitidos por cadena, alcanzando los 60 minutos y el año con el promedio más bajo es el correspondiente al año 2004 con 20 minutos³.

Adicionalmente a las transmisiones conjuntas el Presidente Hugo Rafael Chávez Frías mantiene un programa de transmisión semanal que alcanzó, hasta el mes de diciembre de 2005, 185 emisiones con un tiempo de 838 horas 19 minutos y 49 segundos de transmisión directa por los medios públicos y un conjunto de ca-

CADENAS NACIONALES DE RADIO Y TELEVISIÓN

	Número de cadenas por año	Minutos transmitidos min./seg.	Horas transmitidas h/min./seg.	Horas promedio
1999	94	4687:24:00	78:07:24	0:49:52
2000	146	6414:51:00	106:54:51	0:43:56
2001	118	7084:09:00	118:04:09	1:00:02
2002	163	4514:09:00	75:14:09	0:27:42
2003	203	10098:33:00	168:18:33	0:49:45
2004	375	7445:09:00	124:05:09	0:19:51
2005	217	6545:40:00	109:05:40	0:30:10
Total	1316		779:49:55	0:35:33

nales de televisión regional y radioemisoras que lo transmiten en vivo. La duración promedio de este programa fue de 4 horas 31 minutos y 53 segundos. En el año 2004 se registró un incremento en el tiempo promedio de los programas transmitidos que alcanzó las 5 horas, 2 minutos y 25 segundos en relación al año 2003 cuya media de duración fue de 4 horas, 28 minutos y 13 segundos. Igual fenómeno ocurrió en el año 2005 que registró una duración promedio de 5 horas, 34 minutos con 40 segundos. También se produjo una reducción en estos dos años (2004 y 2005) en el número de programas que alcanzaron 33 emisiones, mientras que el año 2003 sumaron 42.

Igualmente, desde el año 2002, del programa *Aló Presidente* se elaboran resúmenes y repeticiones que se transmiten en distintos horarios de medios radiotelevisivos oficiales. Las repeticiones o resúmenes tienen una duración promedio de 1 hora 29 minutos con 39 segundos para los programas correspondientes al año 2005.

LAS RAZONES OFICIALES PUBLICADAS

En diversas oportunidades voceros del ejecutivo nacional manifestaron que las cadenas nacionales son para garantizar las posibilidades de informar a la sociedad los actos de gobierno. Una de las ocasiones más reciente se produjo por parte del Ministro de Comunicación e Información, William Lara, al responder una pregunta en el contexto de una rueda de prensa:

“Que hay un número excesivo de cadenas, eso es un criterio subjetivo, respetable por supuesto, yo como periodista no lo comparto, porque es una obligación del Estado comunicar a la sociedad venezolana en su conjunto cada uno de los actos que lleva adelante el Gobierno venezolano”⁴.

Los funcionarios argumentan que este es el mecanismo para informar a la sociedad en su conjunto los actos que realiza el ejecutivo y resaltan que es una obligación; y por tanto descartan que responda a un uso ventajista o abusivo de estas cadenas para imponer su mensaje a las audiencias.

Los datos acerca del tiempo de transmisión del programa *Aló Presidente* constituyen un ejemplo de las posibilidades del ejecutivo para comunicar los actos de gobierno. El tiempo dedicado supera levemente al de las transmisiones conjuntas obligatorias de radio y televisión. Este tipo de estrategia salvaguarda la decisión de los ciudadanos de elegir la información a la que desean dedicar tiempo y no afecta la decisión de mantenerse o no con la oferta comunicativa los medios de radio y televisión. Una transmisión en cadena limita las posibilidades de la oferta informativa y afecta especialmente a los sectores sociales que tienen limitaciones para acceder a medios de comunicación audiovisual de suscripción o pago.

Por otra parte, en ocasiones las transmisiones oficiales, no se refieren a temas o asuntos de interés público que pudieran justificar la aplicación de una restricción a la libertad de expresión. En diversas oportunidades las cadenas se produjeron en el contexto de actos partidistas que no se correspondían con las obligaciones estatales, o en el marco de confrontaciones

electorales, constituyéndose en mecanismo de ventajismo político en beneficio de los actores políticos gubernamentales.

LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Los funcionarios públicos tienen que desarrollar políticas de comunicación que permitan ilustrar la tolerancia democrática. Frente a los excesos de los medios, no puede responderse con excesos de Estado. Los funcionarios públicos, al recurrir a las cadenas nacionales o al contratar espacios y programas para responder a los ataques de los medios, incurren en una violación por el uso inadecuado de los instrumentos del Estado para defender su propia imagen o presionar a los medios de comunicación. Se observa una confusión reiterado entre las políticas de comunicación de Estado y los intereses personales y partidarios.

Desde 1998, se registra en Venezuela una modalidad de incidentes relacionados con los medios de comunicación que consiste en la utilización de los medios del Estado para la realización de cadenas de radio-televisión y cuestionar allí, de modo expreso, la opinión y tratamiento que ofrecen los medios a la gestión del Gobierno. Los gobiernos regionales replican la modalidad nacional con el recurso de la contratación, con recursos públicos, de espacios televisivos y radiales para realizar este tipo de programas.

La Corte Interamericana, interpretando los alcances de artículo 13 de la convención americana, reconoce que el derecho a la libertad de pensamiento implica un derecho para el sujeto individual o colectivo de expresarse públicamente y por tanto implica también el derecho de los otros de escuchar o “recibir” las ideas de esos sujetos.

El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”. Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero impli-

“

La transmisión conjunta, gratuita y obligatoria de los mensajes y alocuciones oficiales constituye una restricción de la libertad de expresión, por extensión a la libertad de antena, en la medida que implica una afectación de la obligación de respeto, que incluye la no interferencia en los procesos comunicativos, incluyendo la posibilidad de acceder a la información

”

ca también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno⁵.

A continuación indica que existe un derecho social a recibir y dar las informaciones o ideas.

En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia⁶.

La caracterización de estas dos dimensiones (social e individual) de la libertad de expresión, aplica de modo directo para el análisis de los hechos relacionados con la transmisión obligatoria de los mensajes oficiales. La transmisión conjunta, gratuita y obligatoria de los mensajes y alocuciones oficiales constituye una restricción de la libertad de expresión, por extensión a la libertad de antena, en la medida que implica una afectación de la obligación de respeto, que incluye la no interferencia en los procesos comunicativos, incluyendo la posibilidad de acceder a la información.

La transmisión conjunta implica también una afectación del derecho a la información de las personas en la medida que les obliga a acceder a un determinado tipo de mensajes, oficial en este caso. Implica que los canales de televisión y radioemisoras suspendan su programación habitual y con ello limitan a las personas que estaban interesadas en ella. Por otra parte, la oferta se reduce a los intereses de comunicación de la política gubernamental, no existe otra opción para aquellas personas que no están interesadas en estos mensajes.

Las transmisiones conjuntas y obligatorias de los mensajes audiovisuales constituyen un hecho que se registra de modo específico en el contexto nacional, de allí que no exista un desarrollo profuso de jurisprudencia y doctrina en el derecho internacional de los Derechos Humanos. La relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo reflejó como un hecho preocupante en el informe correspondiente al año 2001:

219. La Relatoría observa con preocupación la existencia de un uso desproporcionado e indiscriminado de cadenas nacionales oficiales en los medios de comunicación. Varios sectores de la sociedad civil manifestaron a esta Relatoría que las mismas son utilizadas con una duración y frecuencia “abusiva”, ya que las cuales no siempre sirven al interés público⁷.

En el Informe correspondiente al año siguiente 2002, lo señaló nuevamente en los siguientes términos:

270. Durante las dos visitas de la CIDH a Venezuela en el año 2002, la Relatoría recibió información sobre la preocupación por parte de numerosos sectores de la sociedad con relación a la gran cantidad de cadenas nacionales oficiales en los medios de comunicación. Las cadenas nacionales obligan a los medios de comunicación a cancelar su programación habitual para transmitir información impuesta por el gobierno. La Relatoría pudo comprobar la utilización de las cadenas nacionales con una duración y frecuencia que podrían considerarse abusivas a la luz de la información allí vertida que no siempre podría estar sirviendo el interés público. Oportunamente la CIDH emitió un comunicado de prensa condenando el uso abusivo e innecesario de este mecanismo, que utilizado en forma discrecional y con fines ajenos al interés público puede constituir una forma de censura. Con posterioridad a las visitas, la Relatoría recibió con beneplácito información que indica una sensible disminución de este mecanismo⁸.

En los informes siguientes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría no se menciona esta situación ni realizaron comunicados de alerta sobre esta práctica gubernamental venezolana.

Las restricciones a la libertad de expresión, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, están señalados en el inciso 2 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas

Las restricciones en las obligaciones de respeto a la libertad de expresión tienen que estar circunscritas a estas responsabilidades del Estado. No se establece que las restricciones a la libertad de expresión incluyen la posibilidad de salvaguardar el derecho a la información, entendido como la posibilidad de los gobiernos para informar sobre los actos que le interesa al propio ejecutivo que se conozcan.

Para aplicar este modo de restricción informativa el Estado, en este caso el gobierno nacional, debe demostrar la legitimidad de los fines que se propone con las cadenas nacionales de radio y televisión y que las mismas sean necesarias para asegurar los fines legítimos que se propone. El gobierno nacional dispone de diversos instrumentos para difundir su mensaje sin recurrir a las cadenas nacionales obligatorias y así lo demuestran la frecuencia y duración de las transmisiones del programa *Aló Presidente*.

Las transmisiones obligatorias no son legítimas, de acuerdo a los fines que se persiguen, ya que los mismos deberían ajustarse a lo establecido en el acápite b del inciso 2 del artículo 13, antes referido. Las razones que se esgrimen no se ajustan a los razonamientos de protección de la seguridad nacional, orden público, salud o moral pública.

CADENAS Y CENSURA

La censura, desde la perspectiva del Derecho internacional de los Derechos Humanos, es el uso del poder, por parte del Estado, para controlar la libertad de expresión. La censura puede implicar la prohibición de determinados contenidos o la compra de los titulares de las portadas. Así ocurrió en el gobierno de Alberto

Fujimori en el Perú con las portadas de los diarios sensacionalistas o prensa “chicha”. La censura tiene procesos de reconstitución que se atribuyen a su adecuación a los nuevos límites al poder que se desarrollan desde el activismo de los Derechos Humanos.

En un sentido moderno, la censura consiste en cualquier intento de prohibir la información de manera directa o indirecta. Las transmisiones obligatorias de los mensajes del ejecutivo, en muchas ocasiones, se pueden considerar modos indirectos de censura en la medida en que limitan la posibilidad de la transmisión regular de las emisoras de radio y televisión con argumentos que no se basan en lo establecido en el propio Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Las transmisiones obligatorias son un hecho de censura indiscriminada a todos los mensajes que se difunden los medios privados o independientes de radio y televisión. Una censura que argumenta con la necesidad de difundir los actos de gobierno aunque para ello se dispone de otros medios para alcanzar ese objetivo. Es un modo de imponer al conjunto de la sociedad una visión de los hechos en procura de una construcción hegemónica política marcada por la unidireccionalidad de los mensajes y la imposición de los mensajes en el simbólico del imaginario de la sociedad venezolana.

■ Carlos Correa. Doctor en Ciencias de la Comunicación. Miembro del Consejo de Redacción de Comunicación.

Citas

- 1 Ley orgánica de telecomunicaciones, publicada en la Gaceta Oficial No. 36.920 de fecha 28 de marzo del año 2000
- 2 Ley de responsabilidad social en radio y televisión, publicada en la Gaceta Oficial No. 38.081 de fecha 7 de diciembre del año 2004
- 3 Datos de AGB Nielsen
- 4 William Lara, Ministro de Comunicación e Información, en rueda de prensa realizada en la sede del Ministerio de Comunicación e Información Jueves, 16 de marzo de 2006
- 5 La colegiación obligatoria de periodistas. Opinión consultiva 0C-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No.5, párrafo. 31
- 6 *Ibidem* párrafo. 33
- 7 Informe del Relator especial para la Libertad de Expresión 2001. CIDH, OEA.
- 8 Informe del Relator especial para la Libertad de Expresión 2002. CIDH, OEA