

21N: libertad de expresión, participación y elecciones

MARYSABEL RODRÍGUEZ • ESPACIO PÚBLICO

Las garantías para la libertad de expresión son una condición sustantiva para la participación política electoral. Medios amenazados, escaso pluralismo, opacidad de la gestión pública y debate político controlado son algunas de las características que se observan en el ecosistema mediático venezolano.

PARTICIPACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La participación en los asuntos públicos es un derecho humano con una función sustancial en la gobernanza democrática, la inclusión social y el desarrollo económico. Su ejercicio está asociado a dimensiones intrínsecas e instrumentales para la realización de otros derechos.

Existe una relación directa entre las garantías del derecho a la participación y las posibilidades de un ejercicio pleno del derecho a la libertad de opinión, expresión e información, así como la libertad de asociación y reunión pacífica. El deterioro de la situación de estos derechos es indicador de las regresiones en el conjunto de los derechos humanos y muestran la salud de las instituciones democráticas.

Los procesos electorales, entendidos como una de las expresiones más importantes del derecho a la participación, están contemplados dentro de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Estas condiciones incluyen la existencia de elecciones periódicas y auténticas; sufragio universal e igual; el derecho a presentarse como candidato

en elecciones; el derecho al voto; el derecho al secreto del voto; la libre expresión de la voluntad al votar; la libertad de expresión, información y opinión; el derecho a la asociación y reunión; la libertad de movimiento; la no discriminación y el derecho a un recurso legal eficaz.

A nivel del derecho a la libertad de expresión, los estándares exigen condiciones específicas que adquieren especial relevancia en los contextos electorales, entre ellos:

Pluralidad informativa

Esto incluye promover la creación de medios pluralistas a través de políticas de transparencia sobre la propiedad; otorgamiento de licencias a diferentes tipos de emisoras, en condiciones de igualdad y no discriminación; y la adopción de medidas para promover la diversidad de los contenidos.

En este nivel, los medios públicos tienen las siguientes obligaciones puntuales:

- Respeto estricto a las normas que garanticen la imparcialidad y el equilibrio informativo, en especial al informar sobre los partidos

DOSSIER

políticos gobernantes y las decisiones y los actos del gobierno, así como brindar cobertura igualitaria a todos los partidos y partes durante el proceso.

- Otorgar a todos los partidos y candidatos un acceso igualitario a los medios de comunicación para que transmitan sus mensajes directamente al público. El acceso igualitario equivale a un acceso justo y no discriminatorio concedido en función de criterios objetivos que midan el nivel de apoyo general e incluye otros factores como la oportunidad del acceso y los cargos a los cuales se quiere acceder.
- Asegurarse de que las encuestas de opinión y los pronósticos electorales se difundan con suficiente información para que el electorado comprenda adecuadamente su relevancia.

Marco legal legítimo

Deben derogarse las leyes que restringen de manera ilegítima la libertad de expresión, en contravención a las garantías internacionales y constitucionales. Cuando tales leyes aún se encuentren vigentes durante una campaña electoral, las autoridades deben aplicar las garantías constitucionales o internacionales que protegen la libertad de expresión.

Justicia efectiva

Los Estados deben establecer sistemas efectivos para prevenir las amenazas y agresiones contra los medios de comunicación y otros actores que ejerzan su derecho de libertad de expresión, así como para investigar tales agresiones cuando se produzcan, juzgar a los responsables y resarcir a las víctimas.

La libertad de expresión, en estos procesos electorales, se entrelaza con el ejercicio de los derechos políticos, los cuales se fortalecen recíprocamente¹. El Estado debe garantizar el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto a los candidatos, sus partidos y propuestas durante los procesos electorales.

En primer lugar, se establece que la excesiva reglamentación o la falta de ella en los procesos

electorales puede poner en peligro el ejercicio de la libertad de expresión².

DERECHO A LA MANIFESTACIÓN

Al respecto, la prohibición o restricciones a manifestaciones y protestas durante procesos electorales socavan la libertad de expresión y reunión. El hecho de exigir que las manifestaciones tengan aprobación previa impiden el ejercicio de estos derechos, crean un entorno para la manipulación, la discreción por parte del gobierno de turno y el soborno³.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los periodistas y medios de comunicación son fundamentales en el funcionamiento de la democracia, en especial en un proceso electoral, pues mantienen un debate público fuerte, informado y vigoroso⁴.

Adicionalmente, su importancia en el sistema democrático radica en ofrecer información amplia sobre asuntos de interés público, discursos políticos y sobre funcionarios y candidatos a cargos públicos⁵. Esto significa que tanto los directivos de medios de comunicación como los periodistas y toda persona gozan del derecho a investigar, recibir y difundir información, ideas y opiniones sobre estos tipos de discursos⁶, especialmente en estos contextos electorales.

Para ello, es esencial que a la prensa se le garantice su carácter crítico e independiente⁷. Esto genera la necesidad de *proteger y promover la pluralidad de fuentes de información* y respetar a los medios de comunicación –independientemente de su línea editorial– para propiciar en la mayor medida posible la libre circulación de ideas y noticias⁸.

Así, los medios y los periodistas deben quedar exentos de responsabilidad, salvo que un tribunal u órgano independiente e imparcial haya determinado específicamente que tales declaraciones son ilegales, o si esas declaraciones constituyen una incitación a la violencia y el medio ha tenido una oportunidad genuina de evitar que se difundan.

Por tanto, la autorregulación es el mecanismo idóneo para el ejercicio profesional del periodismo y los medios de comunicación, en razón de ser más eficaz y garante del ejercicio de la libertad de expresión. Estos deben desarrollar sus propias normas éticas y mantenerse al margen de la influencia del Estado.

Sin embargo, esto no es excusa para que el Estado se abstenga de alentar a los medios de comunicación y periodistas a establecer mecanismos que los sujeten a normas éticas objetivas en el ejercicio del periodismo. Deben existir garantías de ofrecer cobertura a los partidos políticos y candidatos, con criterios de igualdad, para que los electores reciban una amplia información de lo que ocurre en el debate público.

Los ataques contra la prensa son, generalmente, más intensos en contextos electorales. De ahí que su protección debe ser garantizada para facilitar a la sociedad el acceso a la información, con el fin de promover unas elecciones democráticas, libres y limpias.

Esta protección también es esencial en contextos virtuales. El uso de bloqueos a páginas o sitios web antes, durante y posterior a unas elecciones es violatorio del ejercicio de la libertad de expresión.

Las lagunas jurídicas, como en el caso de la falta de regulación sobre el acceso directo y en igualdad de oportunidades a la financiación de las campañas, la publicidad o a los medios de comunicación, especialmente a los públicos, restringe el flujo libre y equitativo de ideas⁹.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho de acceso a la información pública es fundamental en estos procesos electorales. Esto significa que la transparencia se vuelve vital para que el electorado haga una evaluación de todos los que participan en el proceso¹⁰. Adicionalmente, exige que todos los participantes rindan cuenta de sus actos, esto incluye funcionarios públicos, candidatos, autoridades electorales y los servicios públicos de radiodifusión.

Las autoridades electorales deben garantizar la publicidad de la mayor cantidad posible de información, bajo el principio de máxima divulgación, lo que significa que la transparencia es la

regla y solo puede estar sometida a estrictas y limitadas excepciones¹¹.

Por otra parte, es esencial que exista transparencia en la financiación política de las campañas, de los partidos políticos y de los candidatos a cargos públicos. Esta puede venir de fondos privados o de fondos públicos, pero lo que sí es importante es que haya una regulación que garantice su transparencia y equidad. De esta manera se garantiza la veracidad e imparcialidad de todo el proceso electoral.

Para ello se debe exigir la divulgación de informes de gastos y los mecanismos de financiamiento de los partidos políticos y candidatos a fin de fomentar el escrutinio público y el voto informado de los electores. Por último, estos informes deben ser “[...] exhaustivos, puntuales, públicos y sujetos a estrictas sanciones en caso de que se divulguen de forma insuficiente o de que ello se haga fuera de plazo”¹².

Es importante que la información sobre la propiedad de los medios de comunicación sea transparente dada la influencia que tienen en los procesos electorales. De esta manera se pueden conocer los indicadores de la concentración de la propiedad en los medios de comunicación, “[...] por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”¹³.

DISCURSOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Los discursos sobre asuntos de interés público, funcionarios y candidatos a ocupar cargos públicos.

Los discursos sobre el funcionamiento del Estado, la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como quienes aspiran a cargos públicos se encuentran especialmente protegidos. Lo mismo ocurre para los casos de discursos sobre asuntos de interés público. Esta protección le exige al Estado garantizar el mayor nivel de discusión y circulación de estas informaciones, ideas u opiniones.

En particular, el Estado debe abstenerse con mayor rigurosidad en cuanto a la limitación de estas formas de expresión. En una sociedad

DOSSIER

democrática, se debe producir “[...] una mayor protección que permita un margen de apertura para un debate amplio, esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático”¹⁴.

Adicionalmente, tanto las entidades, funcionarios, así como candidatos que aspiran a cargos públicos deben tener un umbral mayor de tolerancia a la crítica. Dado el carácter de su posición y su sometimiento voluntario a un mayor escrutinio y a la vida pública, en razón de sus actividades.

El derecho de acceso a la información pública es fundamental en estos procesos electorales. Esto significa que la transparencia se vuelve vital para que el electorado haga una evaluación de todos los que participan en el proceso

De igual modo, estos tienen una gran capacidad para dar explicaciones, responder o controvertir la información, cuestionamiento o críticas por medio de su poder de convocatoria¹⁵ y su condición de influencia social y mayor facilidad de acceso a los medios de comunicación¹⁶.

Reputación y honor de funcionarios públicos y candidatos a cargos públicos.

En un sistema democrático, los derechos a la reputación y a la honra de los funcionarios públicos y candidatos a ejercer cargos públicos tienen una protección distinta frente a las demás personas. En los contextos electorales y de los partidos políticos, las limitaciones a la libertad de expresión deben someterse a un escrutinio particularmente estricto¹⁷.

En este sentido, en el caso de que la reputación u honor de los funcionarios o candidatos se encuentre atacada injustificadamente, el derecho a la libertad de expresión puede ser limitado, pero bajo los principios del pluralismo democrático¹⁸ y por medio de mecanismos que no tengan la potencialidad de generar inhibición ni auto-

censura, incluyendo la no utilización de la vía penal.

Esto implica que para reparar el daño debe utilizarse el mecanismo menos costoso para la libertad de expresión. En primera fase se debe recurrir al derecho de rectificación y respuesta. En el caso que estos sean insuficientes, se puede recurrir a otras vías de responsabilidad jurídica¹⁹.

El principio 10 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión exige que en los casos que se vea afectado el honor o la reputación de un funcionario público o persona que esté involucrada en lo público, se debe recurrir a las sanciones civiles:

*Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público...*²⁰

Para aplicar y/o acudir al régimen de sanciones civiles, el agraviado debe probar la existencia de *real malicia*. Esta doctrina señala que aquel que se expresó lo hizo con la plena intención de causar daño y con conocimiento de que estaba difundiendo información falsa y con evidente desprecio de los hechos. No obstante, quien alega el daño, tiene la carga de probar que las expresiones agraviantes eran falsas y fueron difundidas con real malicia²¹.

Cualquier restricción a la libertad de expresión en un proceso electoral está sujeto al más elevado escrutinio judicial y deberá ajustarse al cumplimiento del test tripartito de restricción mediante: i) leyes claras, precisas y democráticamente aprobadas; ii) con finalidades legítimas de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos; iii) necesarias y proporcionales, en el sentido de que constituyan la vía menos intrusiva o lesiva para el derecho, y luego de una ponderación de intereses, la medida debe reportar mayores beneficios públicos que perjuicios a la sociedad por los daños que supone la restricción.

ECOSISTEMA MEDIÁTICO EN VENEZUELA

Venezuela atraviesa desde hace varios años una crisis estructural con impacto directo en el conjunto de derechos humanos. La erosión progresiva de las libertades civiles y políticas vino sucedida por la agudización de las condiciones socioeconómicas. La ausencia de una institucionalidad democrática por la carencia de contrapesos consolidó un esquema disfuncional de gobernanza que responde a dinámicas desconocidas, discrecionales, ajenas a la rendición de cuentas, que condenan el escrutinio público.

Junto a una narrativa orientada a criminalizar el trabajo de los periodistas, las prácticas restrictivas hacia medios de comunicación y trabajadores de la prensa inicia en los primeros años del 2000. El discurso hostil y una ola de procesos judiciales hacia comunicadores fue seguida de una política de sanciones administrativas y el cierre de medios al finalizar la década. Para 2013, con un ecosistema de medios debilitado, la compra-venta de empresas de comunicación torció la línea editorial de periódicos y televisiones con alcance nacional. La pérdida de espacios independientes dio lugar también a la emergencia de decenas de medios digitales. Como correlato de una lógica represiva en las calles, 2017 marcó un nuevo hito histórico en la región con el cierre de más de cincuenta emisoras radiales. Así, para 2020 se contabiliza la salida de más de 280 medios de comunicación en los últimos diecisiete años.

PERFIL DE LAS AUDIENCIAS

La sociedad venezolana enfrenta las restricciones al acceso a la información derivada de la censura, cierre o presiones a los medios tradicionales, construyendo nuevas rutinas cotidianas para mantenerse informada. Es una práctica que se observa claramente en los casos que tenían porciones relevantes de audiencia. En el caso de *RCTV*, en mayo de 2007, grandes sectores de la audiencia migraron a los servicios de televisión por suscripción porque allí podían ver los programas de ese canal de televisión.

Esta migración de las audiencias tiene una relación directa con los procesos de censura, se

elimina una oferta de programación y las personas procuran sustituirlas por medios equivalentes o que le inspiren confianza. Una de las dificultades para conocer el detalle de los comportamientos de las audiencias es la ausencia de mediciones por parte de empresas especializadas²².

La relevancia de los medios basados en Internet (redes sociales, sitios y portales web, mensajería instantánea, servicios de video...) está asociada al debilitamiento progresivo del ecosistema mediático tradicional.

Las audiencias responden a las restricciones y exploran otras posibilidades para acceder a información de interés público. Los patrones restrictivos son más fuertes en los medios de comunicación radioeléctricos, incluyendo la oferta de los canales de las operadoras de televisión por suscripción. La censura progresiva de la televisión obligó a la migración hacia las radios, ante la censura en esta plataforma se busca la información en los medios impresos y luego de su debilitamiento o desaparición se procura en los sitios web o redes sociales.

La relevancia de los medios basados en Internet (redes sociales, sitios y portales web, mensajería instantánea, servicios de video...) está asociada al debilitamiento progresivo del ecosistema mediático tradicional. Todo ello propiciado por las políticas públicas impulsadas desde el Gobierno nacional y en menor medida de los cambios en los patrones de consumo por la emergencia de nuevas modalidades de consumo cultural e informativo.

En el caso de los medios radioeléctricos (radio y TV) y los basados en la plataforma Internet, dependen directamente de la estabilidad del servicio eléctrico. En el país se registran numerosas suspensiones en el servicio, ello ocurre especialmente en las ciudades de las distintas regiones del país²³.

Los usuarios de Internet se estiman en 17 millones 178 mil 743 personas, lo que representa un 53,1 % del total de la población Venezolana²⁴. Las cifras varían según la fuente consultada, en

DOSSIER

el mejor escenario alcanzan el 70 % de la población²⁵. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) reporta una penetración del 82 %²⁶. Los usuarios de las redes sociales alcanzan los 14 millones de personas, lo que implica un 49 % de la población. Facebook es la red con mayor alcance (13.8 millones), Instagram tiene 5.3 millones de usuarios y Twitter 1.3 millones²⁷.

De acuerdo con la tabla 1, al consultar a una muestra representativa de usuarios de Internet²⁸ sobre los medios que utilizaban para mantenerse informados, los resultados fueron los siguientes:

TABLA 1. MEDIOS UTILIZADOS POR LOS USUARIOS DE INTERNET PARA INFORMARSE

MEDIOS PARA INFORMARSE	%
Internet	80,3
Prensa/periódicos diarios en medios electrónicos	61,3
Twitter	60,5
Instagram	56,3
Televisión por suscripción cable o satelital	55
WhatsApp	53,9
Facebook	52,5
YouTube	45,2
Telegram	44,1
Radio	43

TABLA 2. CENSO POR TIPO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN VENEZUELA

TIPO DE MEDIO	TOTAL	%
Radio	707	71,3
Nativo Digital (Transmitido exclusivamente vía web).	97	9,8
TV (Señal analógica)	49	4,9
Versión Digital (Periódico, TV o radio, que difunde sus información vía web)	46	4,6
TV Cable	37	3,7
Tradicional/Digital	26	2,6
Periódico (Impreso)	22	2,2
Otro	4	0,4
Curadores de contenido	4	0,4
Total	992	100

El perfil de los usuarios apunta a una interdependencia y complementariedad en los consumos informativos y ello contribuye a una fragmentación de la agenda en los temas de interés público. En el contexto electoral las redes sociales tienen una importancia relevante que se profundiza en un contexto de medios restringidos y debilitados.

Destaca el uso de medios como la televisión por suscripción cable o satelital (55 %) , lo que indicaría que el mantenerse informado para estas personas se refiere a noticias de ámbito internacional. Los medios televisivos permitidos en la televisión por suscripción no incluyen canales que ofrezcan una amplia cobertura de los asuntos venezolanos²⁹.

EL MAPA DE MEDIOS

El escenario político y luego económico modificó de manera estructural el mapa de medios nacionales, así como las formas de comunicación orgánicas a nivel local. De acuerdo a un censo realizado en abril de 2021 (ver tabla 2) se contabilizan al menos 992 medios de comunicación en el país; 707 emisoras radiales, seguidos de 97 nativos digitales, 49 televisoras de señal abierta, 46 versiones digitales³⁰, 37 televisoras por cable, 26 medios que manejan el formato tradicional y digital en paralelo, y 22 medios impresos³¹.

Según se aprecia en la tabla 3, el 51 % se concentra en el Distrito Metropolitano de Caracas³², Lara, Portuguesa, Barinas, Aragua y Mérida. Con la excepción de este último y parcialmente del Distrito Metropolitano de Caracas, estos estados han sido gobernados por el partido oficialista o aliados de forma consecutiva desde hace más de quince años.

En un contexto socioeconómico crítico, la carencia de recursos impacta con mayor fuerza en las zonas fuera del eje centro-norte que concentra la actividad financiera e industrial. En este sentido, las fuentes de financiamiento para los medios también se reducen considerablemente, y la cobertura estatal se convierte en una de las pocas opciones disponibles. Esto, sumado a la ausencia de controles efectivos para la

asignación de publicidad oficial, da lugar a criterios discrecionales o discriminatorios basados, por ejemplo, en la opinión política.

La mayoría de los medios nativos digitales, así como las televisoras de señal abierta con alcance nacional se ubican en la capital del país. El 68 % son de alcance municipal, local y estatal. Los veintidós periódicos impresos circulan en trece estados y el Área Metropolitana de Caracas; en once estados solo circula un periódico impreso, cinco de estos impresos circulan con frecuencia semanal y dos se publican mensualmente.

La propiedad de un medio y su línea editorial son dos variables independientes por lo que no existe una conexión causal entre ambas. Si bien las dinámicas en contextos concretos pueden dar origen a diferentes tipos de relaciones, no existe un concepto o relación probada y debida que condicione la línea editorial al financiamiento recibido. Lo que está estandarizado es la necesidad de transparencia sobre la propiedad de los medios, así como la asignación de frecuencia o regulación del espectro como algunos de los elementos que buscan garantizar el acceso igualitario, sin discriminación ni condicionamientos ilegítimos, en especial cuando se trata de recursos públicos.

En Venezuela, el 85 % de los medios es de propiedad privada, y un 12 % (120) es estatal³³. En paralelo unos 240 medios autodenominan su línea editorial como *pro-gobierno*, un 6 % (61) la define como *pro-oposición*, y un 65 % se percibe como *neutral*³⁴. Los medios que se califican como *pro-gobierno* doblan en cantidad a los medios estatales. Y a su vez un 9 % de los medios públicos se define como *neutral*. En consecuencia, a diferencia de lo que plantea el discurso oficial como una premisa establecida, en el caso venezolano, la propiedad de un medio no condiciona su línea editorial.

La parcialidad manifiesta de los medios públicos a líneas editoriales *pro-gobierno* altera la obligación positiva que tienen los Estados de promover y garantizar la pluralidad informativa. A su vez, los esquemas prolongados de restricciones directas e indirectas alimentan dinámicas

TABLA 3. CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MEDIOS EN VENEZUELA

TIPO DE MEDIO	TOTAL	%
Distrito Metropolitano de Caracas	122	12,30
Lara	105	10,58
Portuguesa	74	7,46
Barinas	72	7,26
Aragua	69	6,96
Mérida	64	6,45
Guárico	57	5,75
Trujillo	39	3,93
Zulia	39	3,93
Falcón	37	3,73
Bolívar	34	3,43
Cojedes	30	3,02
Nueva Esparta	30	3,02
Vargas (La Guaira)	29	2,92
Monagas	29	2,92
Sucre	25	2,52
Apure	26	2,62
Táchira	23	2,32
Miranda	18	1,81
Carabobo	17	1,71
Delta Amacuro	16	1,61
Anzoátegui	15	1,51
Yaracuy	13	1,31
Amazonas	9	0,91
Totales	992	100

de autocensura, cuando medios y periodistas evitan la cobertura de temas sensibles para la opinión pública y autoridades en ejercicio, de manera que ante el riesgo de una posible retaliación se prefiere evitar el tratamiento de determinadas fuentes.

De acuerdo con los datos registrados en el censo, solo el 25 % de los medios identificados señaló que trabaja la fuente política; de estos, el 58 % se ubica como *neutral*, 29 % como *pro-gobierno* y 9 % como *pro-oposición*. Mientras que 125 medios (12 %) trabajan la fuente económica.

DOSSIER

**TRANSMISIONES OBLIGATORIAS
EN RADIO Y TELEVISIÓN**

Una modalidad de injerencia gubernamental son las transmisiones obligatorias (cadenas) de los mensajes gubernamentales en todas las emisoras de radio y televisión. En cada oportunidad que se realiza una cadena obligatoria se produce una restricción a la libertad de expresión de quienes emiten los mensajes, y al mismo tiempo se restringen los derechos de quienes quieren recibirlos³⁵.

Entre el año 1999 y el 2012 se realizaban una media de 167 cadenas por año³⁶. Estas transmisiones se anunciaban previamente a los medios, sea por cartas o llamadas telefónicas, a los fines de garantizar que se difundiera simultáneamente. Esta disposición cambió, ahora se obliga a los medios a conectar sus emisoras al instante y sin previo aviso. La indicación es el mensaje introductorio con la locución oficial.

Actualmente se mantienen las alocuciones presidenciales y programas que se transmiten simultáneamente por una gran cantidad de medios sin la formalidad de la cadena obligatoria. En el mes de octubre de 2021³⁷, acumularon 24 horas y 33 minutos, en dieciocho eventos y programas, constituidos básicamente por alocuciones de Nicolas Maduro. Del total de estos programas gubernamentales se registraron dos transmisiones que sumaron 1 y 23 minutos, bajo el formato de cadenas obligatorias formales³⁸.

Las transmisiones oficiales contribuyen a un desbalance en el flujo de la información. Muchas estaciones de radio y televisión reducen su programación propia para garantizar que puedan cumplir con sus obligaciones con los entes reguladores venezolanos. La consecuencia directa de estas cadenas es una reducción sustancial de contenidos diversos y plurales, con ello reducen el debate público.

RENDICIÓN DE CUENTAS

El acceso a la información pública es fundamental en procesos electorales porque la transparencia es vital para que los electores hagan una evaluación de las candidaturas a los cargos de libre elección y se formen un criterio propio³⁹.

Esto pasa por tener a disposición información actualizada de forma regular sobre las incidencias y procesos de la gestión pública en general.

Desde hace al menos una década, los formatos de gobierno en línea son estructurales a la administración pública. En particular, el inicio de la pandemia por la COVID-19 sumó desafíos para la optimización de sistemas, el traslado de nuevos servicios y gestiones al esquema digital y, sobre todo, la difusión proactiva de información. El desempeño del Estado venezolano arrastra serias deficiencias que en definitiva promueven esquemas de opacidad⁴⁰ e impiden conocer información sustancial.

Una evaluación de los sitios web oficiales de veinticuatro gobernaciones y doce alcaldías realizado entre el 8 y 10 de noviembre⁴¹ arrojó los siguientes resultados:

- Cinco páginas web oficiales no están funcionales; no es posible el acceso.
- Tres gobernaciones no cuentan con sitio web oficial.
- De los dieciséis sitios web habilitados, ninguno tiene a disposición los informes anuales de memoria y cuenta de las gobernaciones.
- Solo seis gobernaciones ofrecen información sobre licitaciones o contrataciones públicas entre los años 2018 y 2021, dos en formatos descargables.

En el caso de las alcaldías se evaluaron los sitios web de las doce correspondientes a las cinco ciudades con mayor población en el país: Distrito Metropolitano de Caracas, Maracay, Maracaibo, Valencia y Barquisimeto.

- Solo dos alcaldías tienen a disposición informes de memoria y cuenta; en un caso del año 2020 y otra tiene de los años 2016 y 2018.
- Solo dos alcaldías tienen información sobre contrataciones públicas, en un caso solo 2020 y el otro con información desactualizada hasta 2015.

La opacidad es superior al 90 % en el caso de las gobernaciones y de 86 % a nivel de las alcaldías. Las tendencias restrictivas son parte de una política de Estado que afecta el sistema de ges-

tión pública en general, en línea y fuera de línea, incluidas las diferentes instancias de poder público. En contextos electorales, la necesidad de contar con información pública aumenta, en particular la vinculada con los cargos en disputa y la gestión de recursos públicos.

CONCLUSIONES

La libertad de expresión es un derecho sustantivo y estrechamente relacionado con la participación política y la democracia. El desarrollo de la doctrina y jurisprudencia del derecho internacional de los derechos humanos refleja los avances que en los distintos países se consagraron como garantías necesarias para que efectivamente se realicen elecciones auténticas.

Un primer conjunto de garantías está asociado al acceso a los medios de información para los distintos candidatos, como mecanismo que permita a los electores tener conocimiento de todos ellos y sus propuestas, como un prerrequisito que fortalezca el voto informado.

La segunda dimensión es controlar las posiciones dominantes que puedan ejercer los medios estatales y privados para que existan garantías para el pluralismo político en el contexto electoral.

El tercer conjunto de garantías está asociado a que se permita el escrutinio de la gestión pública mediante el pleno acceso a la información pública y se permita un debate vigoroso sin el riesgo de la criminalización de la opinión.

Los medios basados en plataformas de Internet constituyen uno de los refugios para la información periodística de calidad y la crítica sobre temas de interés público. La preeminencia como medio de información es producto de las consecuencias del progresivo derribo de los medios independientes y las amenazas a la censura que gravitan para la ciudadanía, periodistas y medios de comunicación.

El ecosistema de medios está conformado por 992 medios de comunicación en el país; 707 emisoras radiales, seguidos de 97 nativos digitales, 49 televisoras de señal abierta, 46 versiones digitales, 37 televisoras por cable, 26 medios que manejan el formato tradicional y

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La sección sobre el mapa de medios se basa en los resultados preliminares de un censo sobre los medios de comunicación activos en Venezuela, que incluye prensa, radio, televisión y medios digitales. La recolección de información se realizó entre diciembre de 2020 y abril de 2021 por parte de unos veinte periodistas en los diferentes estados del país, a través de una entrevista semi estructurada guiada por un cuestionario aplicado a diferentes trabajadores y representantes de medios de comunicación.

digital en paralelo, y 22 medios impresos. Los medios de comunicación radioeléctricos son la mayoría y también son los que están sometidos a una presión permanente por parte de Conatel⁴².

La mayoría de los medios privados son funcionales a los intereses de la élite gubernamental, sea porque se inhiben de dar cobertura a temas políticos, sociales o económicos, o porque se identifican políticamente con el Gobierno. Las audiencias se concentran en los medios que realizan información elaborada con criterios periodísticos, aunque las personas tienen que hacer un mayor esfuerzo para acceder a esos contenidos.

Las transmisiones obligatorias en radio y TV (cadenas) se realizan por una aparente voluntad propia de los canales. Las alocuciones oficiales son transmitidas por un aproximado del 75 % de los medios. Su impacto es muy grande dada la alta frecuencia y duración. Las transmisiones oficiales mantienen una posición dominante que reduce la diversidad de mensajes y el pluralismo informativo.

Los funcionarios y entes públicos locales son muy poco transparentes en todos los indicadores de su gestión. La opacidad es superior al 90 % en el caso de las gobernaciones y de 86 % a nivel de las alcaldías. La escasa rendición de cuentas de funcionarios conlleva a una reducción de posibilidades de una evaluación de la gestión y participación informada en los asuntos públicos.

MARYSABEL RODRÍGUEZ

Coordinadora del Observatorio de Libertad de Expresión de Espacio Público.

DOSSIER

Notas

- 1 Corte I.D.H., Caso Canese Vs. Paraguay. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90. 3.
 - 2 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Véase A/HRC/26/30.
 - 3 Véase A/HRC/26/30.
 - 4 Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 117 y 118.
 - 5 Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.
 - 6 Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 157.
 - 7 CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda. México. 13 de abril de 1999, párr. 42.
 - 8 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.
 - 9 Véase A/HRC/26/30.
 - 10 Véase A/HRC/26/30.
 - 11 CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).
 - 12 Véase A/HRC/26/30.
 - 13 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.
 - 14 Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83.
 - 15 Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86- 88.
 - 16 Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 122.
 - 17 Corte I.D.H., Caso Canese Vs. Paraguay. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.
 - 18 Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.
 - 19 CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61 d).
 - 20 CIDH, “Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión”. Recuperado en <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>
 - 21 Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 132.
 - 22 AGB Venezuela cesó sus operaciones en el mes de julio del año 2020.
 - 23 En el mes de noviembre de 2021 se reportaron al menos cuatro caídas masivas por apagones significativos. Cfr. <https://espaciopublico.org/las-regiones-sufrieron-dias-seguidos-de-la-caida-del-acceso-a-internet/>
 - 24 <https://www.internetworldstats.com/stats2.htm>
 - 25 Digital 2021 Global Overview Report Cfr. <https://data-reportal.com/reports/digital-2021-venezuela?rq=venezuela>
 - 26 <https://www.internetworldstats.com/south.htm#ve>
 - 27 *Ibidem*
 - 28 Datanalisis. Estudio privado sobre consumo informativo en portales informativos. Octubre 2021.
 - 29 NT24 y CNN en español están fuera de la oferta por disposiciones de Conatel. Los medios nacionales están sometidos a una fuerte presión y censura gubernamental.
 - 30 Se refiere a medios cuyo formato original era tradicional (por lo general, impreso) y migraron a una versión en línea.
 - 31 Completan el registro cuatro medios que se ubican como curadores de contenido y cuatro califican como “otro”.
 - 32 Incluye los municipios Libertador, Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo.
 - 33 El 2,22 % (22) no suministraron información respecto a la propiedad del medio de comunicación en la consulta.
 - 34 Por línea editorial neutral se entiende el tratamiento de temas de dos formas: abordajes críticos y con enfoques plurales sobre cuestiones de interés público o coberturas que no refieran a temas de orden social, político o económico sobre coyuntura local.
 - 35 La transmisión conjunta, gratuita y obligatoria de los mensajes y alocuciones oficiales constituye una restricción ilegítima 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.
- 36 <https://espaciopublico.org/la-censura-continuada-de-las-cadenas-obligatorias-de-radio-y-tv/>
 - 37 Investigación basada en el seguimiento de los medios públicos.
 - 38 Base de datos de cadenas de Espacio Público.
 - 39 Véase A/HRC/26/30.
 - 40 Al respecto se puede consultar el estudio *Acceso a la información pública en línea en tiempos de Covid-19*. Disponible en: <https://espaciopublico.org/acceso-a-la-informacion-publica-en-linea-en-tiempos-de-covid-19>
 - 41 La investigación se realizó mediante consultas en línea y conforme a los estándares de las obligaciones de acceso a la información pública proactiva.
 - 42 Conatel usa los “exhortos” (cartas o avisos privados a los medios) para cuestionar los programas y contenidos que resultan muy críticos al gobierno. Igualmente cierra estaciones de radio y TV lo que suma al efecto de silenciamiento que se percibe en las programaciones.