

Ayrton Monsalve Barrios

De la regulación al pluralismo: reflexiones para una reforma democrática de la Ley RESORTE en Venezuela

Introducción

La discusión sobre el futuro de la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (Ley RESORTE) trasciende ampliamente el ámbito jurídico. En el contexto venezolano, debatir sobre esta legislación implica discutir el modelo de comunicación pública que acompañará una eventual reconstrucción democrática. Después de más de dos décadas marcadas por el cierre de medios de comunicación, la concentración progresiva de capacidades comunicacionales en manos del Estado, la reducción de espacios para el ejercicio independiente del periodismo y la expansión de amplias zonas del país donde la ciudadanía carece de acceso regular a información local confiable, la reforma del marco regulatorio de las comunicaciones aparece como una tarea indispensable para cualquier proceso de transición institucional.

La experiencia venezolana demuestra que la libertad de expresión no puede entenderse únicamente como la ausencia de censura previa. La libertad de expresión también depende de la existencia de condiciones materiales, jurídicas e institucionales que permitan a los ciudadanos buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Precisamente esta concepción es la

que recoge el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al reconocer el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información sin consideración de fronteras y por cualquier medio de su elección¹.

Desde esta perspectiva, la pregunta central no debería ser únicamente cómo reformar la Ley RESORTE, sino para qué reformarla. Mi tesis es que una futura legislación democrática debe abandonar definitivamente la lógica del control de contenidos y sustituirla por un modelo regulatorio orientado a garantizar derechos, promover el pluralismo y fortalecer el acceso a la información pública.

Del control comunicacional a la garantía de derechos

Cuando la Ley RESORTE fue presentada al país, sus promotores argumentaron que se trataba de una herramienta destinada a promover la responsabilidad social de los medios de comunicación y proteger intereses legítimos de la sociedad. Sin embargo, la evolución posterior de la normativa y de las instituciones encargadas de aplicarla permitió observar una deriva distinta. La ley fue adquiriendo características propias de un sistema de supervisión permanente de contenidos, donde la amplitud de determinadas categorías jurídicas generó importantes márgenes de discrecionalidad para la actuación administrativa.

El problema fundamental no radica únicamente en la existencia de sanciones o mecanismos regulatorios. Toda democracia posee reglas para administrar el espectro radioeléctrico, garantizar la competencia o proteger derechos de terceros. El problema

1 Organización de los Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13. Artículo 13 - Libertad de Pensamiento y Expresión* (Organization of American States).

aparece cuando dichas facultades se ejercen mediante conceptos ambiguos o interpretaciones políticas que permiten castigar expresiones legítimamente protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos² ha sostenido reiteradamente que cualquier restricción a la libertad de expresión debe satisfacer criterios estrictos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Asimismo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión recuerda que la libertad de expresión constituye un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática³.

La experiencia venezolana obliga a reconocer que durante años muchos periodistas, productores audiovisuales, emisoras y medios digitales dejaron de preguntarse qué información resultaba relevante para la ciudadanía y comenzaron a preguntarse qué información podía generar consecuencias administrativas o políticas. Cuando una legislación produce incentivos permanentes para la autocensura, deja de cumplir una función democrática y comienza a erosionar el debate público que debería proteger.

Las concesiones como instrumento de control político

Hay además una dimensión personal que inevitablemente influye en esta reflexión. Como muchos venezolanos de mi generación, mi interés por los asuntos públicos no nació en un aula

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (Organization of American States).

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. OEA. CIDH - Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (Organization of American States).

universitaria ni en una organización política. Nació observando acontecimientos que marcaron la vida nacional mientras apenas comenzaba mis estudios de bachillerato. Entre ellos, pocos tuvieron un impacto tan profundo como la salida del aire de Radio Caracas Televisión el 27 de mayo de 2007.

Más allá de las posiciones políticas que durante años han intentado simplificar aquel episodio, el caso RCTV dejó una lección institucional que continúa siendo relevante para cualquier debate sobre el futuro de las comunicaciones en Venezuela. Por primera vez, una generación completa observó cómo el Estado utilizaba una facultad formalmente legal —la administración y renovación de concesiones del espectro radioeléctrico— para adoptar una decisión que fue percibida por amplios sectores de la sociedad como una medida orientada a castigar una línea editorial crítica. Aquella noche no solo desapareció de la señal abierta el canal de televisión más antiguo del país. También se instaló en el debate público una pregunta que sigue vigente casi dos décadas después: ¿hasta dónde debe llegar el poder del Estado para decidir quién puede o no puede comunicar?

La relevancia histórica de este caso no radica únicamente en el destino de un medio de comunicación específico. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó posteriormente que la no renovación de la concesión constituyó una restricción indirecta a la libertad de expresión y advirtió que los procesos de asignación y renovación de frecuencias deben desarrollarse bajo criterios abiertos, independientes y transparentes, precisamente para evitar que las facultades regulatorias puedan utilizarse como mecanismos de presión política sobre los medios.

Esta experiencia obliga a incorporar una discusión que suele quedar relegada en los debates sobre la reforma de la Ley RESORTE. No basta con eliminar disposiciones que faciliten la censura

de contenidos. También es necesario limitar institucionalmente la capacidad del poder político para utilizar las concesiones radioeléctricas como instrumentos de premio o castigo. Una democracia no puede depender de la buena voluntad de los gobernantes de turno para garantizar el pluralismo. Debe construir salvaguardas jurídicas que impidan que cualquier administración futura, independientemente de su signo político, pueda utilizar la asignación, renovación o revocatoria de frecuencias para influir en la línea editorial de medios de comunicación.

Por ello, una futura reforma debería establecer procedimientos públicos, competitivos y técnicamente verificables para la adjudicación y renovación de concesiones; criterios objetivos previamente definidos por ley; mecanismos independientes de apelación; publicidad de todos los expedientes administrativos; y la prohibición expresa de considerar elementos relacionados con la línea editorial, la posición política o el contenido informativo de un medio como factores para decidir sobre su permanencia en el espectro radioeléctrico. El objetivo no debe ser proteger a un medio determinado. El objetivo debe ser impedir que vuelva a existir la posibilidad de que el poder regulatorio del Estado sea percibido como una herramienta para moldear el ecosistema informativo según las preferencias políticas de quienes gobiernan.

El acceso a la información pública como principio rector

Si una nueva legislación aspira verdaderamente a reconstruir el ecosistema comunicacional venezolano, su eje central no debería ser la regulación de contenidos sino la garantía efectiva del derecho a la información.

Durante años, la discusión pública venezolana se concentró en la censura directa, pero con frecuencia se subestimó otra dimensión igualmente problemática: la opacidad estatal. Una ciu-

dadanía no puede deliberar democráticamente cuando desconoce estadísticas oficiales, presupuestos públicos, indicadores económicos o información relacionada con la gestión gubernamental.

Por ello, una futura reforma debería incorporar explícitamente el acceso a la información pública como principio rector de toda política comunicacional. El Estado no solamente debe abstenerse de censurar; también debe producir, preservar y divulgar información pública de manera activa y transparente.

Desde esta perspectiva, la futura legislación debería reconocer que la libertad de expresión y el acceso a la información constituyen derechos inseparables. No existe una verdadera libertad para informar cuando el Estado monopoliza la información que resulta necesaria para comprender la realidad.

La transformación de CONATEL en una autoridad independiente

Una reforma democrática de la Ley RESORTE exige igualmente una profunda revisión institucional de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).

La existencia de organismos reguladores en materia de telecomunicaciones es una práctica habitual en democracias consolidadas. Lo que distingue a los reguladores democráticos de aquellos asociados a sistemas restrictivos es su nivel de independencia respecto del poder político.

En consecuencia, una transformación democrática de CONATEL debería orientarse hacia la creación de una autoridad técnica independiente, con mecanismos transparentes de designación de autoridades, períodos de gestión protegidos de interferencias par-

tidistas, rendición de cuentas pública y revisión judicial efectiva de sus decisiones.

Su misión debería concentrarse en la administración técnica del espectro radioeléctrico, la promoción de la competencia, la expansión de la conectividad y la reducción de brechas de acceso a las telecomunicaciones. No debería corresponderle determinar la legitimidad política de contenidos periodísticos o editoriales.

Reconstruir el ecosistema informativo venezolano

Uno de los aspectos menos discutidos en torno a la reforma de la Ley RESORTE es que Venezuela no solamente enfrenta un problema de libertades, sino también un problema de capacidades i n f o r m a t i v a s.

En numerosos municipios desaparecieron emisoras, periódicos, corresponsalías y espacios de producción informativa local. Allí donde antes existían mecanismos para la circulación de información comunitaria hoy predominan vacíos que suelen ser ocupados por rumores, cadenas de mensajería o información no verificada.

La reconstrucción democrática exige abordar directamente este fenómeno. Una nueva legislación debería incluir incentivos para el regreso de medios regionales, mecanismos transparentes para la recuperación de concesiones, fondos concursables para proyectos periodísticos independientes y programas orientados a fortalecer la sostenibilidad de medios locales.

Reducir los desiertos informativos debería convertirse en una política pública de Estado. La democracia no puede consolidarse donde no existe información suficiente para que los ciudadanos comprendan y participen en los asuntos públicos.

Productores independientes y medios comunitarios

Especial atención merece la situación de los productores nacionales independientes y de los medios comunitarios.

Durante años, ambos sectores fueron presentados como herramientas para democratizar la comunicación. Sin embargo, en numerosas ocasiones terminaron subordinados a dinámicas administrativas o políticas que limitaron su autonomía.

Una futura legislación debería reconocer expresamente que los productores independientes constituyen actores fundamentales para la diversidad informativa y cultural. Su relación con el Estado debe construirse sobre garantías de independencia y no sobre mecanismos de vigilancia.

De igual forma, las radios comunitarias deberían recuperar su sentido original: ser medios de las comunidades y no instrumentos de comunicación gubernamental. Una verdadera radio comunitaria debe rendir cuentas a su comunidad, responder a sus necesidades informativas y reflejar la diversidad de voces presentes en su entorno.

La revisión de la Ley contra el Odio y el estándar Rabat

Finalmente, ninguna reforma integral del sistema comunicacional venezolano estaría completa sin una revisión profunda de la denominada Ley contra el Odio.

Desde una perspectiva democrática, considero que la opción más consistente sería su derogación y sustitución por una legislación compatible con los estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, incluso si el debate político condujera a una reforma parcial en lugar de una derogación, dicha reforma

debería incorporar expresamente los criterios establecidos por el Plan de Acción de Rabat de Naciones Unidas⁴.

Este instrumento constituye uno de los esfuerzos más relevantes para diferenciar entre expresiones protegidas por la libertad de expresión y aquellas formas de incitación al odio que pueden justificar restricciones legítimas⁵. El denominado umbral Rabat analiza seis elementos: contexto, posición del emisor, intención, contenido, alcance y probabilidad de daño.

La adopción de este estándar permitiría reducir significativamente la discrecionalidad judicial y administrativa. Más importante aún, evitaría que categorías ambiguas puedan ser utilizadas para perseguir opiniones críticas o disidentes bajo el argumento de combatir el odio⁶.

Conclusión

La reforma de la Ley RESORTE constituye una oportunidad para redefinir la relación entre Estado, medios y ciudadanía en una futura Venezuela democrática. Durante años predominó una visión según la cual la comunicación debía ser administrada desde el poder político. La transición exige sustituir esa lógica por otra basada en derechos, pluralismo y transparencia.

4 Naciones Unidas. *Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso*. ACNUDH - Libertad de expresión y Plan de Acción de Rabat (ohchr.org)

5 Naciones Unidas. *¿Qué es el discurso de odio?* ONU - Discurso de odio (United Nations).

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Discursos de odio y Convención Americana sobre Derechos Humanos*. CIDH - Discursos de odio en la Convención Americana (Organization of American States).

La pregunta central ya no debería ser cómo controlar mejor la circulación de información, sino cómo garantizar que todas las personas puedan acceder a ella en condiciones de libertad e igualdad ⁷. Una legislación moderna debe proteger la crítica, promover la diversidad de voces, fortalecer el periodismo local, garantizar la independencia de los reguladores y asegurar que cualquier restricción a la expresión responda a estándares internacionales establecidos.

En definitiva, la responsabilidad social de las comunicaciones no puede consistir en proteger al poder de la ciudadanía. Debe consistir en proteger el derecho de la ciudadanía a estar informada.

7 Relatores Especiales de ONU, OEA, OSCE y CADHP. (2011). *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*. Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet (Organization of American States).