

CONSTITUCIÓN Y DEMOCRACIA

**LA RESPUESTA DEL
IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE
A LA AUTOCRATIZACIÓN:
EL CASO DE VENEZUELA**

ARMIN VON BOGDANDY
MARIELA MORALES ANTONIAZZI
COORDINADORES



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW
AND INTERNATIONAL LAW



**INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Colección

Constitución y Democracia



MAURICIO KURI GONZÁLEZ
Gobernador Constitucional

ERIC GUDIÑO TORRES
Secretario de Gobierno

GUSTAVO ARTURO LEAL MAYA
Secretario de Finanzas

LINDA LUZ LUNA RANGEL
Oficial Mayor

ROGELIO FLORES PANTOJA
Director del Instituto de Estudios Constitucionales

La respuesta del *Ius Constitutionale Commune* a la autocratización: el caso de Venezuela

Armin von Bogdandy
Mariela Morales Antoniazzi
Coordinadores



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW
AND INTERNATIONAL LAW



INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
México, 2025

Primera edición: noviembre 2025

*La respuesta del Ius Constitutionale Commune
a la autocratización: el caso de Venezuela*

© Armin von Bogdandy
Mariela Morales Antoniazzi

DR © Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
Av. 5 de Mayo, esquina Pasteur
Col. Centro, 76000, Querétaro, México

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan una posición de la institución editora.

Derechos reservados conforme a la ley. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE QUERÉTARO

COORDINACIÓN EDITORIAL

Rogelio Flores Pantoja
Coordinación

Tania Mariel Farfán García
Edición

Estephanía Martínez Pineda
Formación

Contenido

Notas curriculares	11
A manera de Presentación. Una respuesta a la autocratización desde el ICCAL	15
ARMIN VON BOGDANDY	
MARIELA MORALES ANTONIAZZI	
El ataque “legal” contra la sociedad civil: leyes anti-ONG y autoritarismo	19
EDWARD PÉREZ	
Persecución a través de restricciones a la libertad de circulación internacional en regímenes autoritarios: anulación de pasaportes y otras medidas (Cuba, Nicaragua, y Venezuela)	57
MARÍA PAULA GARAT	
La regulación del discurso de odio, un arma de doble filo: entre protección y represión	95
STEFANÍA RAINALDI REDON	

El concepto “terrorismo de Estado” en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el caso de Venezuela . . . 131

SHANA MARQUES PRADO DOS SANTOS

MANUEL CANAHUI

MARIA CLAUDIA PULIDO

Anulación de pasaportes en Venezuela: una estrategia de silenciamiento y represión en aumento contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas. . . 173

ALEJANDRA OSORIO ALVIS

MARÍA FLORENCIA REGGIARDO

Un mapeo de la observación electoral en Venezuela 217

JESÚS DELGADO VALERY

RAFAEL RUBIO

La sentencia del Caso Capriles vs. Venezuela de la Corte IDH y tres conceptos centrales: independencia judicial, no regresión, y garantía colectiva de la democracia 259

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

MARÍA PAULA GARAT

Notas curriculares

Bogdandy, Armin von, director del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público en Heidelberg, Alemania. Profesor de Derecho Público en la Universidad de Fráncfort del Meno, Alemania. Se doctoró en Friburgo y fue profesor en la Universidad Libre de Berlín. Ha recibido el título doctor honoris causa en la Universidad de San Pablo de Tucumán, la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Nacional de Tucumán, entre otras distinciones.

Canahui, Manuel, es abogado y notario por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Cuenta con una Maestría en Derechos Humanos por la Universidad de Navarra; un Diploma en Violencias basadas en Género de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Uruguay y cursa una Maestría en Derecho en American University Washington College of Law. Actualmente, es oficial en la Secretaría Ejecutiva Adjunta para Monitoreo de Derechos Humanos de la CIDH.

Delgado Valery, Jesús, es director de Programas de Transparencia Electoral. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Central de Venezuela (UCV) y Magíster en Estudios Electorales por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) de Argentina. Ha participado en más de 50 misiones de observación, acompañamiento y veeduría electoral en América y Europa. Autor y colaborador de varias publicaciones sobre integridad, observación electoral y democracia.

Garat, María Paula, doctora (PhD) y Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla, España. Profesora de Derecho Constitucional y Derechos Humanos y Directora del Departamento de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. E-mail: maria.garat@ucu.edu.uy

Marques Prado dos Santos, Shana, es abogada brasileña, graduada y con maestría en Derecho por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Desde 2019 trabaja en la CIDH, donde se desempeña como especialista en derechos humanos Secretaria Ejecutiva Adjunta para Monitoreo de Derechos Humanos de la CIDH.

Morales Antoniazzi, Mariela, magister Legum Cum Laude (LL.M.) de la Universidad de Heidelberg, Alemania, y Doctora en Derecho Magna Cum Laude de la Universidad Goethe de Frankfurt, Alemania. Investigadora Senior del Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, e Investigadora Referente del Proyecto Ius Constitutionale Commune en América Latina (ICCAL).

Osorio Alvis, Alejandra, investigadora del Centro de Estudios Constitucionales Comparados de la Academia Interamericana de Derechos Humanos (AIDH) y candidata al doctorado en Derechos Humanos con perspectiva internacional y comparada en la misma institución. Abogada y magíster en Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

Pérez, Edward, candidato doctoral en University College of London (Reino Unido). Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela). LL.M. en derecho internacional de la Universidad de Cambridge (Reino Unido). M.PP. de la Universidad de los Andes (Colombia). Ex abogado de la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Exasesor legal senior del Programa para América Latina del Centro de Derechos Reproductivos.

Pulido, María Claudia, es abogada colombiana por la Universidad Externado de Colombia, con estudios de postgrado en Derecho Penal y Criminología por dicha universidad. Cuenta con especialización en Derechos Humanos por la Escuela Superior de

Administración Pública y maestría en Derecho Internacional y Derechos Humanos en American University. Trabaja en la CIDH desde 2001, actuando como Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos desde 2017.

Rainaldi Redon, Stefanía, PhD Candidate, Graduate Teaching Assistant in Public Law y LL.M. en Queen Mary University of London. Abogada egresada de la Universidad Católica del Uruguay.

Reggiardo, María Florencia, es abogada especializada en derechos humanos, con más de una década de experiencia en litigio estratégico e incidencia internacional. Estudió Derecho en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y obtuvo una Maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la University of Notre Dame, en Indiana, Estados Unidos. Actualmente es Directora del Programa para la Región Andina, Norteamérica y el Caribe en el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), desde donde lidera estrategias ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otros organismos internacionales, con énfasis en democracia, espacio cívico y personas defensoras. Previo a ello, se desempeñó como abogada becaria en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Rubio, Rafael, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid (España) e Investigador Principal del Proyecto de investigación sobre Desordenes informativos y garantías electorales. Investigador del ICCAL Lab en el Instituto Max Planck (25/27) y miembro del Comité Asesor de Transparencia Internacional (España), del Comité Académico de la Red Global por la Justicia Electoral y del Grupo de Investigación Tecnología y Democracia. Ha sido subdirector del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Presidente del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid y miembro de la Comisión de Venecia.

A manera de Presentación
Una respuesta a la autocratización
desde el ICCAL

Armin von Bogdandy
Mariela Morales Antoniazzi

El presente libro colectivo, titulado “La respuesta del *Ius Constitutionale Commune* a la autocratización: el caso de Venezuela”, examina constelaciones derivadas de la creciente autocratización, en particular las violaciones a los derechos humanos en Venezuela. Esta obra propone al *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL) como un marco normativo y analítico para interpretar, enfrentar y hasta superar los desafíos autoritarios en Venezuela.

Venezuela es un caso de estudio caracterizado por severas restricciones a las libertades fundamentales así como la vulneración de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Se constatan la persecución a la sociedad civil, la cooptación del aparato estatal y otros múltiples elementos de una autocratización progresiva y continuada. Dicho contexto se ha agravado a partir del proceso electoral llevado a cabo el 28 de julio de 2024. En respuesta a esta grave situación venezolana, muchas voces, entre ellas la academia y la sociedad civil, están buscando, tanto a nivel nacional como internacional, caminos para la transición democrática que conlleve la protección de los derechos humanos en ese país. En este contexto, el ICCAL sirve como un marco teórico que puede coadyuvar con los actores de la comunidad de práctica de derechos humanos. El ICCAL es un enfoque regional de un constituciona-

lismo transformador que busca cambiar realidades políticas y sociales.

El *Ius Constitutionale Commune* en América Latina identifica el conjunto multinivel de disposiciones que articulan los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Su fundamento se encuentra por un lado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), núcleo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Por el otro, el ICCAL se sustenta en las constituciones nacionales, sus principios esenciales y sus cláusulas de apertura que reconocen la vinculación con el derecho internacional. Estas cláusulas permiten la permeabilidad del derecho doméstico por jurisprudencia nacional e internacional que va pavimentando el *ius commune*. El derecho comparado entre los países latinoamericanos juega igualmente papel primordial.

El ICCAL resalta el mandato transformador de los actores de los sistemas jurídicos, incluso los órganos del SIDH. Este enfoque busca consolidar y ampliar el *corpus iuris* regional de derechos humanos. Así, el ICCAL integra el derecho constitucional, el derecho constitucional comparado, y el derecho internacional. Este complejo normativo se activa a través de diferentes operadores jurídicos. Las normas e instituciones no operan en el vacío. Por el contrario, son el producto y el medio de la interacción entre regímenes jurídicos; crean un espacio jurídico latinoamericano.

El ICCAL se ancla en el concepto de constitucionalismo transformador, formulado por Karl Klare, que propone interpretar y aplicar las normas constitucionales de modo que impulsen cambios sociales profundos y permitan alcanzar los fines establecidos en las constituciones. En la región latinoamericana, este enfoque se apoya en dos pilares: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el derecho constitucional de la gran mayoría de naciones, que muestran afinidades doctrinales, decisiones judiciales convergentes y prácticas comunes como el litigio estratégico. El propósito de este constitucionalismo es enfrentar, mediante el derecho, las deficiencias estructurales y las condiciones constitucionalmente inaceptables que subsisten en la región.

El ICCAL se consolida como una red de conocimiento vinculada con una comunidad de práctica en derechos humanos integrada por actores internacionales, interamericanos y nacionales, tal como defensorías, fiscalías, académicos, sociedad civil, movimientos de derechos humanos. No se limita a un concepto doctrinal, sino que se manifiesta en la praxis jurídica regional. Este conjunto normativo, doctrinal y práctico configura un *ius commune* latinoamericano que, también en escenarios de regresión democrática, preserva un marco jurídico regional destinado a la defensa del constitucionalismo y de la sociedad democrática.

Atendiendo esta mirada del ICCAL, esta publicación reúne siete contribuciones originales organizadas en tres bloques temáticos. El primero aborda ejes de represión estatal en Venezuela, tales como las leyes Anti-ONG, las restricciones al discurso democrático y a la libertad de circulación internacional. El segundo bloque contiene dos aportes para comprender mejor la gravedad de las violaciones de derechos humanos. Uno presenta el gravísimo terrorismo de Estado. El otro se enfoca en la anulación de pasaportes: aunque no es una represión a nivel de terrorismo, siempre representa una estrategia muy fuerte de silenciamiento y represión. El tercer bloque se interesa tanto por la observación electoral en Venezuela (1999-2024) como por el estudio de la sentencia *Capriles vs. Venezuela* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este capítulo concluye el libro, poniendo de relieve insumos emergentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos hacia la reinstitucionalización democrática y la reinteramericanización del ordenamiento venezolano. Cada bloque presenta el plano jurídico, avanza con estudios de casos e integra propuestas prácticas.

La obra colectiva consolida esfuerzos investigativos, debatidos en foros internos e internacionales, como en la Conferencia ICON – S Brasilia 2025, destinados a sistematizar una respuesta académica a la autocratización que enfrenta Venezuela, a la luz del ICCAL. Tanto el idioma español como el formato digital de acceso online procuran maximizar su impacto en América Latina y garantizar una mayor divulgación. A las autoras y autores, Paula Garat, Edward Pérez, Stefania Rainaldi, Shana Mar-

ques Prado dos Santos, Manuel Canahui, María Claudia Pulido, Alejandra Osorio Alvis, María Florencia Reggiardo, Jesús Delgado Valery Rafael Rubio, Mariela Morales Antoniazzi, resulta un deber y un placer agradecer su rigurosidad, compromiso y acompañamiento para plasmar estas reflexiones con el interés de impactar de manera constructiva en la discusión sobre la autocratización y los mecanismos que el derecho aporta para enfrentarla. Asimismo, la gratitud plena al Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, por su excelente labor en la edición.

Esta publicación apunta a un proyecto para identificar qué y cómo se puede restablecer la democracia constitucional, así como reparar las violaciones de los derechos, para revertir la autocratización. Esta obra, en suma, ya ofrece algunas pistas para facilitar el retorno a la plena democracia constitucional.

El ataque “legal” contra la sociedad civil: leyes anti-ONG y autoritarismo

Edward Pérez

RESUMEN: un rasgo paradigmático común de diversos regímenes autoritarios —incluido Venezuela— e incluso dentro de algunos Estados democráticos, es que las leyes dirigidas contra las organizaciones no gubernamentales (ONG) han surgido como una herramienta para restringir el espacio cívico y consolidar el control político. Este artículo examina críticamente el fenómeno de las leyes anti-ONG, identificando patrones y mecanismos comunes a través de los cuales los Estados buscan socavar a los actores de la sociedad civil. El artículo explora además el caso de Venezuela, donde las regulaciones anti-ONG han evolucionado progresivamente, culminando en una Ley postelectoral de 2024 que tiene el potencial de reducir la libertad de asociación a su punto más débil de la historia. Por último, evalúa cuál es la respuesta potencial que el constitucionalismo transformador, y en particular el ICCAL, puede dar a estos desafíos democráticos.

PALABRAS CLAVES: leyes anti-ONG, constitucionalismo transformador, sociedad civil, Venezuela.

SUMARIO: I. Introducción. II. Justificación. III. Definición de ley anti-ONG y metodología de estudio. IV. Patrones comunes de las leyes anti-ONG en Estados autoritarios. V. La Ley anti-ONG en Venezuela, en el contexto post electoral. VI. Leyes anti-ONG en democracias: principio de legalidad y riesgos frente a un eventual autoritarismo. VII. El enfoque ICCAL frente a las Leyes anti-ONG. VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Las leyes para regular a las organizaciones de la sociedad civil han servido para facilitar el ejercicio del legalismo autocrático por parte del Estado de Venezuela y otros Gobiernos autoritarios a nivel mundial.¹ Una particularidad detrás de estas leyes es que se formulan en un lenguaje similar al de el derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados se escudan en fines supuestamente legítimos, como la seguridad nacional o la protección de la soberanía, para imponer leyes que a su criterio son “necesarias” y “proporcionales”.² No obstante, las leyes se han utilizado para restringir el funcionamiento de las ONGs y en muchas ocasiones eliminarlas (Leyes anti-ONG).³

Ante una creciente oleada autoritaria en América Latina, recientemente reflejada en el recrudecimiento en el caso venezolano después de las elecciones del 28 de julio de 2024, este apartado tiene como objetivo presentar una propuesta desde el *Ius Constitutionale Commune* de América Latina (ICCAL) para responder con base en el derecho interamericano de los derechos humanos al uso de Leyes anti-ONG para atacar a la sociedad civil. Por vía de un análisis cualitativo, el capítulo se centrará en identificar y describir las características comunes de estas Leyes anti-ONG utilizadas con fines de limitar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Con base en ello, se discutirán posibles aproximaciones que desde el derecho interamericano de

¹ Corrales, Javier, *The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela*, vol. 26, núm. 2, 2015, pp. 37–51; Başak Çali, *Autocratic strategies and the European Court of Human Rights*, Brill, 10 de marzo de 2021, <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10015>; Corina Heri, *Loyalty, subsidiarity, and Article 18 ECHR: how the ECtHR deals with mala fide limitations of rights*, Brill, 14 de mayo de 2020, <https://doi.org/10.1163/26663236-00101001>

² Başak Çali, *op. cit.*

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “La CIDH rechaza la Ley de Agentes Extranjeros en Nicaragua y llama al Estado de Nicaragua a su derogación”, 26 de febrero de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/043.asp>; BBC News Mundo, “Nicaragua: el gobierno ordena el cierre de 1.500 organizaciones no gubernamentales”, 20 de agosto de 2024, <https://www.bbc.com/mundo/articles/cwyxqzp46po>

los derechos humanos se pueden abordar para proteger la libre asociación de ONGs en la región.

II. JUSTIFICACIÓN

Las leyes anti-ONG son un asunto de creciente interés. En un estudio llevado a cabo en 2019, Amnistía Internacional identificó que 57 países adoptaron medidas regresivas a la libertad de asociación de las ONGs.⁴ Con posterioridad a ello, más Estados han adoptado normas similares, tales como Georgia,⁵ Eslovaquia,⁶ Hungría,⁷ y más recientemente Venezuela.⁸ Además, existen proyectos legislativos pendientes de aprobación con alcances similares en varios Estados, tales como El Salvador,⁹ una ley aprobada en 2024 en Paraguay¹⁰ y una aprobada en 2025 en

⁴ Amnistía Internacional, *Laws designed to silence: the global crackdown on civil society organizations*, <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/9647/2019/en/>

⁵ Mariam Uberi, “Georgia’s New Law on ‘Transparency of Foreign Influence’ and Its Incompatibility with International Human Rights Standards”, *The Foreign Policy Centre*, 21 de mayo de 2024, <https://fpc.org.uk/georgias-new-law-on-transparency-of-foreign-influence-and-its-incompatibility-with-international-human-rights-standards/>

⁶ Amnistía Internacional, “Slovakia: anti-NGO Law a ‘Full-Frontal Assault on Civil Society’”, Amnisty International, 30 de abril de 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/slovakia-anti-ngo-law-a-full-frontal-assault-on-civil-society/>

⁷ *European Commission v. Hungary*, Case C-78/18 (ECJ el 18 de junio de 2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0078&qid=1726666477793>.

⁸ Amnistía Internacional, “Venezuela Passes ‘anti-NGO Law’ That Punishes Efforts to Assist Victims and Defend Human Rights”, 19 de agosto de 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/08/venezuela-aprobacion-ley-anti-ong-castiga-asistencia-victimas-defensa-derechos-humanos/>

⁹ Amnistía Internacional, “El Salvador: Una iniciativa de ley pone en peligro a las ONG, las personas defensoras de los derechos humanos y los medios de comunicación”, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr29/5041/2021/es/>

¹⁰ Amnistía Internacional, “Paraguay: Senate Passes Bill That Jeopardises Defence of Human Rights”, 10 de julio de 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/07/paraguay-senado-aprueba-proyecto-de-ley-que-po->

Perú que “permitiría al Gobierno bloquear proyectos que utilicen fondos extranjeros y le otorgaría la autoridad para asegurar ‘la correcta utilización de los recursos’ de la financiación extranjera, para suspender y eventualmente cancelar el registro de organizaciones que ‘hagan uso indebido de los recursos [financieros]’”.¹¹ Estas leyes contribuyen al deterioro de los índices de la democracia.¹²

A pesar del creciente número de Leyes anti-ONG, existe un vacío en la literatura y la jurisprudencia respecto a su compatibilidad con el derecho interamericano y su ejecución, tanto a nivel nacional como internacional. La temática sí ha sido objeto de análisis judicial en Europa, pero hasta el momento dichos fallos no han resonado significativamente en las discusiones en América Latina.

En el caso *Ecodefence*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) responsabilizó a Rusia por el impacto que tuvo la Ley de Agentes Extranjeros emitida en 2012 en perjuicio de más de 70 ONGs a quienes se les exigió registrarse como “agentes extranjeros” ante las autoridades rusas siempre que llevaran a cabo actividades políticas y hubiesen recibidos fondos extranjeros.¹³

ne-en-riesgo-la-defensa-de-los-derechos-humanos/; Última Hora, “Peña promulga ley garrote contra las ONG”, 15 de noviembre de 2024, <https://www.ultimahora.com/pena-promulga-ley-garrote-contra-las-ong>

¹¹ Human Rights Watch, *Perú: Boluarte debería vetar la ley “anti-ONG”*, 20 de marzo de 2025, <https://www.hrw.org/es/news/2025/03/20/peru-boluar-te-deberia-vetar-la-ley-anti-ong>

¹² V-Dem Centro Regional América Latina, *Informe sobre la Democracia 2024 - La democracia gana y pierde en las urnas*, Gothenburg, 2024, <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>; Nord, Marina et al., *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization - Democracy Trumped?*, V-Dem Institute, 2025.

¹³ *Ecodefence and Others v. Russia*, 9988/13, 14338/14, 45973/14, 48431/14, 59787/14, 4798/15, 7098/15, 13474/15, 14070/15, 24773/15, 25934/15, 27654/15, 32412/15, 32423/15, 37043/15, 42351/15, 44403/15, 47695/15, 49258/15, 52257/15, 55272/15, 55280/15, 57310/15, 57931/15, 60098/15, 60400/15, 1786/16, 3085/16, 5941/16, 10028/16, 14980/16, 15098/16, 19719/16, 26169/16, 26303/16, 33734/16, 35816/16, 37256/16, 48049/16, 53429/16, 59985/16, 61699/16, 61732/16, 61989/16, 69826/16, 76854/16, 9076/17, 14823/17,

Ello afectó a organizaciones de derechos humanos, ambientales, culturales, educativas, entre otras.¹⁴ El TEDH consideró que dicha norma era autoaplicativa, y conllevó a un cambio de conducta inmediato sobre las ONGs en Rusia. Estimó que el alcance de la ley era imprevisible dada la vaguedad de los términos de “actividad política” y “fondos extranjeros”, que calificar a las organizaciones como “agentes extranjeros” era estigmatizante en tanto presumía que una entidad extranjera tenía control sobre ella; y generó un aumento de fiscalización innecesario limitó su capacidad de participar en la vida pública so pena de sanciones.¹⁵

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) resolvió una demanda presentada por la Comisión Europea contra Hungría por las restricciones a la posibilidad de obtener financiamiento extranjero por parte de organizaciones de la sociedad civil establecidas en la Ley LXXVI de 2017, relativa a la transparencia de las organizaciones que reciben ayuda del extranjero.¹⁶ La ley imponía un cúmulo de obligaciones tales como el registro ante las cortes competentes, rendir informes con información sobre la identidad y el apoyo financiero recibido, y de visibilizar que las organizaciones estaban recibiendo fondos extranjeros. También estableció que incumplir con dichas normas podría conllevar a la disolución de la organización.¹⁷ El Tribunal determinó que Hungría no justificó los motivos por los cuales el fin legítimo de incrementar la transparencia debía generar la imposición de todas esas obligaciones, y por el contrario, generaba una presunción de que cualquier forma de apoyo financiero extranjero puede poner en riesgo los intereses económicos y políticos de Hungría. Además consideró que dicha legislación violaba

16094/17, 29482/17, 34499/17, 53490/17, 60569/17, 61111/17, 62848/17, 64181/17, 69157/17, 81560/17, 81751/17, 130/18, 15813/18, 14 de junio de 2022, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217751>

¹⁴ Pérez, Edward, “El TEDH marca pauta contra las leyes anti-ONG. Oportunidades para América Latina”, *Agenda Estado de Derecho*, el 5 de octubre de 2022, <https://agendaestadodederecho.com/el-tedh-marca-pauta-contra-las-leyes-anti-ong/>.

¹⁵ *Ecodefence and Others v. Russia*.

¹⁶ *European Commission v Hungary*.

¹⁷ *European Commission v Hungary*.

el derecho a la libre asociación y a la vida privada, dado que la recepción de financiación extranjera no implica necesariamente el ejercicio de un rol político.¹⁸

III. DEFINICIÓN DE LEY ANTI-ONG Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

Una ley anti-ONG es una ley que prevé una restricción incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos a la libertad de una organización no gubernamental de asociarse y funcionar. En el marco del derecho interamericano, se considerará como tal una ley que establezca restricciones a alguno de los derechos desarrollados con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que se considere que no garantizan el principio de legalidad, no siguen un fin legítimo, son innecesarias o imponen una restricción desproporcionada, en función de las reglas establecidas en los artículos 30 y 32 de dicho tratado.¹⁹ Dicha definición es consistente con los hallazgos del TEDH y del TJUE, descritos previamente. Se utiliza esta definición, además, para evitar la inclusión de la intencionalidad del Estado que promulga la ley como un criterio de selección, por cuanto se identificaron casos de Leyes anti-ONG promulgadas sin intención de servir como tales, pero que pueden o podrían facilitar ataques contra las mismas.²⁰

Existe una limitación metodológica en la investigación, en tanto, salvo el caso ruso, ninguna de las leyes objeto de estudio ha sido

¹⁸ *European Commission v Hungary*.

¹⁹ Corte IDH. OC-6/86. La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva de 9 de mayo de 1986. Serie A, núm. 6; OC-28/21. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva de 7 de junio de 2021, Serie A, núm. 28.

²⁰ Se agradece la sugerencia de Anibal Pérez Liñán de clarificar este punto.

analizada por un tribunal internacional que determine si efectivamente se subsume en esta definición. Para mitigar esta limitación metodológica, las normas incluidas cuentan con valoraciones por parte de ONGs internacionales reputadas o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que las califican como tales.

Partiendo de dicha definición, se estudiaron las leyes anti-ONG de siete Estados que forman parte del 30% inferior del ranking V-Dem sobre democracia:²¹ Rusia,²² China,²³ Nicaragua,²⁴ Camboya,²⁵ Burundi,²⁶ Turquía²⁷ y Egipto.²⁸ Adicionalmente, se añadió el proyecto legislativo de El Salvador para análisis, dada su relevancia para la región ante el rápido deterioro democrático de dicho Estado en los últimos años, y por encontrarse en este 30% inferior.²⁹ La selección de dichas leyes para el análisis estuvo sustancialmente basada en la disponibilidad de información en español o inglés al respecto. Por vía de codificación axial,³⁰ se

²¹ Nord, Marina *et al.*, *op. cit.*

²² *Ecodefence and Others v. Russia.*

²³ *English Translation of China's New Law on Overseas NGOs – China Development Brief*, <https://chinadevelopmentbrief.org/reports/the-peoples-republic-of-chinas-law-on-the-management-of-the-activities-of-overseas-ngos-within-mainland-china/>

²⁴ Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, Legislation No. 1040, 2020, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a-6206257265005d21f9/3306286cd4e82c5f06258607005fdf6b>

²⁵ Law on Associations and Non-Governmental Organizations (Unofficial Translation made by OHCHR), 2015, https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Unofficial_Translation_of_5th_LANGO_ENG.pdf

²⁶ Amnistía Internacional, *Laws designed to silence:...*, *cit.*

²⁷ European Commission for Democracy Through Law, *Turkey Law No. 5253 Associations Law (Non-Official Translation)*, Opinion No.1028/2021, Estrasburgo, 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)037](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)037)

²⁸ “Law No. 149 of 2019 NGO Law”, The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP), 21 de agosto de 2019, <https://timep.org/wp-content/uploads/2019/08/NGOLaw20198.21.pdf>

²⁹ Ley de Agentes Extranjeros 2021, <https://recursos.elsalvador.com/documentos/2021/11/11/asamblea-legislativa.pdf>

³⁰ La codificación axial es una forma de análisis cualitativo que permite identificar y categorizar patrones comunes dentro de los datos para un

identificaron categorías de incompatibilidades con el derecho internacional de los derechos humanos, comparadas con respecto a los estándares preexistentes – especialmente aquellos desarrollados por el TEDH y TJUE—. Con base en las categorías descritas, se analizará la situación del caso venezolano, con énfasis en el contexto post electoral.³¹

Este análisis se complementa con una comparación con Estados clasificados en el 30% superior del ranking V-Dem, para contrastar las normativas de aquellos con democracias más consolidadas.³² Se compararon dichas categorías con cuatro legislaciones de Estados que forman parte del 30% superior del ranking V-Dem sobre democracia,³³ con el fin de comparar los hallazgos. Los Estados seleccionados para esta sección de la investigación fueron Costa Rica,³⁴ Chile³⁵ y Colombia,³⁶ seleccionados por ser los tres casos latinoamericanos hispanoparlantes³⁷ más altos en el índice.

estudio. Simmons, Nathaniel, *The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods*, Mike Allen (ed.), SAGE Publications, 2017, <https://doi.org/10.4135/9781483381411>

³¹ Amnistía Internacional, “Venezuela: Aprobación de ‘Ley anti-ONG’ castiga la asistencia a víctimas y la defensa de los derechos humanos”, 16 de agosto de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/08/venezuela-aprobacion-ley-anti-ong-castiga-asistencia-victimas-defensa-derechos-humanos/>

³² Se agradece a Viviana Krsticevic por sugerir la incorporación de este apartado.

³³ Nord, Marina *et al.*, *op. cit.*

³⁴ Ley de Asociaciones, Legislation No. 218, 2019, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32764

³⁵ Ley No 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, 2011.

³⁶ Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, *Estudio de Antecedentes: Organizaciones No Gubernamentales, regulación, control y vigilancia*, 2003, <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/023%20ONG,%20regulacion,%20control%20y%20vigilancia.pdf>

³⁷ Se excluyó en esta ocasión de este análisis el caso de Brasil por barrera de lenguaje.

IV. PATRONES COMUNES DE LAS LEYES ANTI-ONG EN ESTADOS AUTORITARIOS

Con base en la información recabada a través de la metodología propuesta, se pudieron identificar cuatro categorías que caracterizan a las leyes anti-ONG, particularmente en contextos de autoritarismos: (A) una alta intensidad de injerencias administrativas, (B) Sanciones desproporcionadas, (C) limitaciones temáticas sobre las que puedan participar las ONGs, y (D) restricciones a la contribución extranjera. Por último (E) se hará una referencia al impacto que dichas Leyes anti-ONG han tenido en los países estudiados.

4.1. La alta intensidad de injerencias administrativas

La alta intensidad de injerencias administrativas se refiere, para efectos de este trabajo de investigación, a cualquier mecanismo de injerencia a cargo de la administración pública en ejercicio de su función administrativa habilitada por una Ley anti-ONG. En este orden de ideas, este apartado analiza los mecanismos mediante los cuales la administración pública ejerce su injerencia (restricciones procedimentales o adjetivas), y no otras formas sustantivas de restricciones que pueden estar previstas en la Ley. Dentro de esta categoría, se pueden observar dos mecanismos comunes para ejercer dichas formas de injerencia: 1) obstaculización o moderación al registro de las organizaciones y 2) cargas administrativas excesivas.

Todas las leyes anti-ONG objeto de análisis en este trabajo de investigación reflejan una alta intensidad de injerencias administrativas de distinta índole. La ley rusa prevé un requisito de autorización para poder obtener ser registrada como “agente extranjero” y capaz de recibir financiamiento extranjero, así como exige auditorías regulares sobre los documentos legales y contables de las organizaciones en cuestión.³⁸ El caso chino requiere un registro especial ante las autoridades públicas bajo el

³⁸ *Ecodefence and Others v. Russia.*

cual se les somete a una supervisión directa por la policía. Las ONGs tendrían que presentar informes sobre sus actividades ante la policía.³⁹ En Nicaragua, las ONGs deben rendir cualquier información que les requiera el Registro de Agentes Extranjeros, sin que se especifique el alcance de lo que se les puede solicitar.⁴⁰ Una norma similar existe en la ley turca, que permite que la autoridad fiscalizadora pueda requerir cualquier información y documentos relevantes.⁴¹ En Egipto, el registro de una organización puede ser cuestionado por una autoridad pública si se considera que viola la constitución, la ley, o no cumple con la documentación necesaria; y las autoridades públicas pueden entrar a las instalaciones para monitorear actividades y ver cualquier documentación que estimen.⁴² En Burundi existe un proceso complejo de aprobación de las actividades de las ONGs por parte del Ministerio de Interior, y además requiere la renovación del registro de las ONGs cada dos años.⁴³ En Camboya, las autoridades administrativas imponen requerimientos de información constantes, y en la práctica, en muchas ocasiones han favorecido que se interprete la norma de forma tal que las ONGs deban pedir autorizaciones para llevar a cabo sus actividades.⁴⁴

Este tipo de restricciones son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, tal como lo indicó el TEDH, la falta de una explicación sobre los motivos por los cuales las ONGs deben cumplir con esta fiscalización exacerbada

³⁹ Chongyi Feng, “The NGO law in China and its impact on overseas funded NGOs”, *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, vol. 9, núm. 3, 2020, pp. 95-105, <https://doi.org/10.3316/informit.309840437088070>

⁴⁰ Ley de Regulación de Agentes Extranjeros.

⁴¹ European Commission for Democracy Through Law, *Turkey Law No. 5253 Associations Law (Non-Official Translation)*.

⁴² The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP), “Law No. 149 of 2019 NGO Law”.

⁴³ Amnistía Internacional, *Laws designed to silence: ..., cit.*

⁴⁴ Human Rights Watch, *Cambodia: Repeal of Abusive Associations Rule*, 7 de diciembre de 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/12/07/cambodia-repeal-abusive-associations-rule>; Melissa Curley, “Governing civil society in Cambodia: implications of the NGO Law for the ‘Rule of Law’”, *Asian Studies Review*, vol. 42, núm. 2, 2018, pp. 247–267, <https://doi.org/10.1080/10357823.2018.1457624>

es contraria al derecho internacional de los derechos humanos. Esta fiscalización, extremadamente costosa y con plazos cortos que facilitaba la sensación de urgencia, *so pena* de la aplicación de sanciones desproporcionadas (tales como se analizará más adelante) configura una restricción al derecho a la libertad de asociación de las las ONGs.⁴⁵ Dicho estándar se sostendría en términos similares en el sistema interamericano de derechos humanos, tal como se analiza más adelante al analizar desde el enfoque ICCAL.

4.2. Sanciones Desproporcionadas

El régimen de sanciones es un punto común a todas las leyes anti-ONG. En todos los casos, se imponen sanciones desproporcionadas que pueden llevar *de facto* o *de jure* al cierre de las organizaciones (tanto en el valor de una sanción pecuniaria como por el uso del derecho penal). Así, en todos los casos las sanciones vienen acompañadas del potencial de una responsabilidad penal. Además, en lo que concierne al uso de sanciones pecuniarias, la multa en Rusia oscilaba entre 100.000 y 500.000 rublos, es decir, la multa mínima era de aproximadamente tres años de salario mínimo.⁴⁶ En China, la multa puede llevar a la revocatoria del registro, la confiscación de propiedades, el congelamiento de cuentas bancarias y persecución penal.⁴⁷ En Nicaragua, igualmente, las sanciones pueden oscilar desde multas de hasta 500 mil dólares, cancelación de personalidad jurídica, impedir la realización de actividades, intervención de activos y fondos, y responsabilidades penales.⁴⁸ En Turquía, las sanciones incluyen la suspensión del personal involucrado en las actividades de las ONGs, y también el cese temporal de la organización, al igual que multas administrativas y penales.⁴⁹ El proyecto legislativo de El

⁴⁵ *Ecodefence and Others v. Russia.*

⁴⁶ *Ecodefence and Others v. Russia.*

⁴⁷ *Chongyi Feng, op. cit.*

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “La CIDH rechaza la Ley de Agentes Extranjeros...”, *cit.*

⁴⁹ European Commission for Democracy Through Law, *Turkey Law No. 5253 Associations Law.*

Salvador prevé multas de hasta diez mil dólares o la cancelación de la personería jurídica como sanción al incumplimiento de la ley.⁵⁰ En Burundi y Camboya existe la posibilidad, igualmente, de la suspensión o cierre de la ONG en cuestión.⁵¹

Al respecto, el TEDH —al analizar las sanciones monetarias en Rusia— consideró que ante su magnitud se requería realizar un escrutinio fortalecido de su proporcionalidad. Esto implica analizar la severidad y gravedad del incumplimiento. En ese caso, la responsabilidad de Rusia derivó del hecho de que no presentó prueba que justificara por qué se estableció un monto tan alto a dicha sanción. Además, consideró que, como consecuencia de dichas multas, muchas organizaciones tuvieron que reducir sus operaciones y en algunos casos, incluso, debieron cerrar operaciones. Como consecuencia, el TEDH estimó que dichas sanciones no podían ser proporcionales al fin legítimo que aspiraban alcanzar.⁵²

Este hallazgo es directamente aplicable, de forma reforzada, a las posibles sanciones de cierre o eliminación de la personalidad jurídica de una ONG, o a las responsabilidades penales. El TEDH igualmente consideró que dichos hallazgos son aplicables hacia el futuro a cualquier responsabilidad penal asociada a la aplicación de estas sanciones.⁵³ Además, dado que estas sanciones responden a la aplicación de una normativa con fines de regular la actividad de las ONGs, se sostiene que cualquier sanción de disolución que responda a un requisito administrativo en el marco de una ley anti-ONG deberá ser considerada desproporcionada, en tanto vacía de contenido el derecho a la libre asociación de sus integrantes, en franca desproporción a cualquier fin administrativo que se pretenda alcanzar, y además genera un *chilling effect* a otras ONGs, es decir, indirectamente crea un efecto inhibitorio sobre el resto de personas que pretenden ejercer su labor de defensa de derechos desde ONGs. Por su parte, en el caso *Palacio Urrutia* de la Corte IDH se consideró incompatible con el derecho internacional una sanción civil —es decir, una orden

⁵⁰ Ley de Agentes Extranjeros; Amnistía Internacional, “El Salvador”.

⁵¹ Melissa Curley, *op. cit.*; Amnistía Internacional, *Laws designed to silence: ..., cit.*

⁵² *Ecodefence and Others v. Russia.*

⁵³ *Ecodefence and Others v. Russia.*

de brindar una indemnización pecuniaria a otra persona— que podría haber acarreado, indirectamente, la quiebra del medio de comunicación por la alta cuantía impuesta.⁵⁴ Adicionalmente, cualquier restricción asociada a la confiscación de bienes y fondos de la ONG puede calificar como una violación del derecho de propiedad, en tanto se podría considerar que impacta sobre los derechos de sus integrantes y no se demuestre que fue por una razón de utilidad pública o interés social.⁵⁵

4.3. Limitaciones sustantivas: campos de acción prohibidos para las ONG

En tercer lugar, es común encontrar en las leyes anti-ONG *limitaciones sustantivas* sobre cuáles son las temáticas en las que pueden participar. Estas limitaciones sustantivas se ven como limitaciones para que las ONGs no participen en actividades “políticas” (Rusia, China, Nicaragua, El Salvador, Egipto),⁵⁶ que afecten la “soberanía” (China),⁵⁷ o “seguridad nacional” (Camboya, Burundi, El Salvador, Egipto),⁵⁸ u “orden público” (Burundi, El Salvador, Egipto),⁵⁹ o que puedan ser calificadas como “terroristas” (Camboya).⁶⁰

⁵⁴ Corte IDH. *Caso Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C, núm. 446.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015, Serie C, núm. 293; *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, núm. 74.

⁵⁶ *Ecodefence and Others v. Russia*; *Chongyi Feng, op. cit.*, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros; Ley de Agentes Extranjeros; The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP), “Law No. 149 of 2019 NGO Law”.

⁵⁷ *Chongyi Feng, op. cit.*

⁵⁸ Melissa Curley, *op. cit.*; Amnistía Internacional, *Laws designed to silence...; cit.*; Ley de Agentes Extranjeros; The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP), “Law No. 149 of 2019 NGO Law”.

⁵⁹ Amnistía Internacional, *Laws designed to silence...; cit.*; Ley de Agentes Extranjeros; The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP), “Law No. 149 of 2019 NGO Law”.

⁶⁰ Melissa Curley, *op. cit.*

Estas limitaciones son amplias e indefinidas, contribuyendo a un amplio grado de discrecionalidad por parte de la entidad fiscalizadora para decidir si considera que se enmarca dentro de estos contextos, y al tiempo, impidiendo que las ONGs puedan prever si sus conductas son compatibles con dicha ley. Dicha imprevisibilidad es violatoria al principio de legalidad.⁶¹ No obstante, debe destacarse que este es un escenario común con varias leyes en democracia, en los términos que se desarrollarán más adelante en este trabajo de investigación.

4.4. Restricciones al apoyo extranjero

Finalmente, un punto característico es la restricción a contribuciones extranjeras para el funcionamiento de las ONGs. Estas son barreras específicamente diseñadas para limitar el acceso de apoyo internacional a las ONGs.

Por ejemplo, en muchos casos los requerimientos para que se rinda información adicional sobre cualquier forma de apoyo extranjero configura una barrera adicional. En China, por ejemplo, se requiere que las organizaciones internacionales presenten informes sobre todos sus aliados dentro de China, incluyendo sobre los orígenes de sus fondos, a las autoridades de seguridad pública, permitiendo una regulación más estricta al acceso de fondos de organizaciones “sensibles” como la National Endowment for Democracy u Open Society Institute.⁶² En Rusia, existe un deber de fiscalización adicional, incluyendo la necesidad de tener libros contables específicos para los fondos extranjeros utilizados, así como el deber de rendir informes sobre las actividades realizadas con ellos.⁶³ En Camboya se requiere la divulgación de toda la información financiera de la ONG con apoyo internacional.⁶⁴ En Turquía se requiere que se informe a las autoridades

⁶¹ Corte IDH. *Caso Manuela y otros vs. El Salvador*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de noviembre de 2021. Serie C, núm. 441.

⁶² *Chongyi Feng, op. cit.*

⁶³ *Ecodefence and Others v. Russia*.

⁶⁴ *Melissa Curley, op. cit*

locales sobre cualquier apoyo que vayan a recibir antes de que sea enviado.⁶⁵

El caso de Nicaragua es especialmente paradigmático. En Nicaragua existe una obligación de las ONGs de “informar a la autoridad competente previamente de cualquier transferencia de fondos o activos que vayan a recibir de manera directa o indirecta” de cualquier fuente, nacional e internacional, si ya se acreditó que calificaba como agente extranjero.⁶⁶ Además, dicha norma prevé el deber de proporcionar “datos de identificación del o los Gobiernos extranjeros, partidos políticos extranjeros y sus entidades vinculadas, personas naturales o jurídicas que financien, proporcionen fondos o de cualquier manera faciliten medios económicos y materiales o de cualquier otro tipo para desempeñar su labor como agente extranjero”, y exige la presentación de informes mensuales “de gastos, pagos, desembolsos, contrataciones y demás actividades vinculadas a su desempeño como agentes extranjero”.⁶⁷

También, la participación de manejo de fondos por el estado es otro aspecto común en algunos de los casos. En Burundi es necesario el depósito de una parte de los fondos recibidos del apoyo extranjero en el Banco de la República de Burundi.⁶⁸ En lo que concierne a los impuestos, el proyecto legislativo de El Salvador puede convertirse en paradigmático, ya que impone un impuesto de 40% de todos los fondos que reciben las ONGs de fuentes extranjeras.⁶⁹

Por su parte, también existen restricciones en algunos casos para la contratación de personal extranjero, requiriendo la incorporación de nacionales o “aliados” en documentos fundacionales dentro del Estado. En Camboya, por ejemplo, se requiere que las ONGs que califiquen como agentes extranjeros sean fundadas por al menos tres nacionales del pueblo Khmer.⁷⁰

⁶⁵ European Commission for Democracy Through Law, *Turkey Law No. 5253 Associations Law (Non-Official Translation)*.

⁶⁶ Ley de Regulación de Agentes Extranjeros.

⁶⁷ Ley de Regulación de Agentes Extranjeros.

⁶⁸ Amnistía Internacional, *Laws designed to silence: ..., cit.*

⁶⁹ Ley de Agentes Extranjeros.

⁷⁰ Melissa Curley, *op. cit.*

El TJUE analiza adecuadamente estos puntos, sosteniendo que la restricción a fondos extranjeros *vis a vis* fondos nacionales es arbitraria.⁷¹ Dicho análisis sería igualmente replicable a la luz del derecho interamericano. Bajo la Convención Americana cualquier trato desigual que no esté motivado en razones objetivas y razonables, es decir, que no persiga un fin legítimo y no exista una relación de proporcionalidad entre los medios usados y el fin perseguido, resulta discriminatorio.⁷² Toda distinción entre defensores y defensoras de derechos humanos, y correlativamente de las ONGs involucradas, por razón del origen de sus fondos requeriría ser justificada bajo un juicio de necesidad y proporcionalidad para no calificar como discriminatoria. Dado el rol especial que ostentan defensores y defensoras de derechos humanos en la región,⁷³ y su especial vulnerabilidad a ser estigmatizados por su labor y posiciones que pueden resultar chocantes para el Estado, se estima que las y los defensores se encuentran en una categoría sospechosa de discriminación, y por lo tanto la carga de demostrar que se cumple con los estándares de necesidad y proporcionalidad indicados recae en el Estado.⁷⁴

4.5. El impacto de las Leyes anti-ONG sobre la sociedad civil

Se concluye este apartado haciendo una breve referencia a las consecuencias que tienen estas leyes anti-ONG. En estos contextos, las leyes anti-ONG han contribuido a la merma de la actividad de las ONGs. En China, por ejemplo, las organizaciones han tenido que cerrar, trasladarse fuera de la jurisdicción, o con-

⁷¹ *European Commission v Hungary*.

⁷² Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, núm. 279.

⁷³ Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C, núm. 506.

⁷⁴ Pérez, Edward, *La igualdad y no discriminación en el derecho interamericano de los derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.

tinúan operando como sociedades de hecho, de forma ilegal, o bajo la figura de organizaciones con fines de lucro.⁷⁵ En Nicaragua, además, las leyes han facilitado el cierre de más de 5000 organizaciones sin fines de lucro en aplicación de estas leyes.⁷⁶ En Burundi, en 2018, se hizo una suspensión temporal de todas las ONGs internacionales en el país, salvo aquellas relacionadas a educación o salud, hasta que cumplieran con rendir documentos, bajo pena de eliminación absoluta de sus registros.⁷⁷ Hechos de este tipo vienen acompañados, además, de la estigmatización de ser calificadas como organizaciones “extranjeras” y en algunos casos “terroristas”, lo cual a su vez está asociado a estereotipos negativos sobre los intereses que representan las organizaciones.⁷⁸ El estigma y el miedo generan un *chilling effect* sobre las organizaciones, mermando sus operaciones y en muchos casos generando su cierre.

V. LA LEY ANTI-ONG EN VENEZUELA, EN EL CONTEXTO POST ELECTORAL

El caso venezolano es un caso estudio que se circunscribe integralmente en los patrones identificados en el capítulo anterior, particularmente en el contexto post electoral. Venezuela se ha mantenido en el 30% inferior del índice V-Dem desde hace varios años.⁷⁹ Entre sus características más importantes destaca su cooptación, creando e implementando un andamiaje institucional con el objetivo de preservar y profundizar el autoritarismo, incluyendo, pero no limitándose a través de la eliminación de la independencia del poder judicial.⁸⁰

⁷⁵ Chongyi Feng, *op. cit.*

⁷⁶ BBC News Mundo, *op. cit.*

⁷⁷ Amnistía Internacional, *Laws designed to silence: ..., cit.*

⁷⁸ *Ecodefence and Others v. Russia.*

⁷⁹ V-Dem Centro Regional América Latina, *op. cit.*

⁸⁰ Pérez, Edward y Romero, Marianna, “El diseño de una política represiva, su implementación en Venezuela y propuestas para la reinstitucionalización”, en Armin Von Bogdandy *et al.* (eds.), *Caminos y estándares para la transición en Venezuela*, Tirant lo Blanch, 2024.

La restricción a los espacios de la sociedad civil ha sido progresiva. Monsalve *et al.* identificaron 15 normas entre 2002 y 2017 que afectaron el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil,⁸¹ emitidas en contextos no post-electorales, aunque no eran normas que directamente regulaban la constitución o actividad de ONGs. En 2019, se suspendieron “las actividades de registro para ONG” en los Estados Miranda, Bolívar, Zulia, Cojedes, Guárico, Sucre y Táchira, hechos que luego fueron considerados por el Estado venezolano como aislados e individuales.⁸² En 2021, la Oficina Nacional contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo emitió una providencia administrativa que ordenaba a las ONGs a registrarse “con el fin de controlar su financiamiento”.⁸³ Finalmente, en 2024, menos de un mes después de las elecciones celebradas el 28 de julio donde se anunció —sin evidencia— que había resultado vencedor Nicolás Maduro, se promulgó la Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines”, que consolida un régimen jurídico inhóspito para las ONGs en Venezuela.⁸⁴ Todo ello en un contexto de persecución, estigmatización y hostigamiento, incluyendo detenciones arbitrarias, contra defensores y defensoras de derechos humanos.⁸⁵

⁸¹ Monsalve, Ezequiel *et al.*, *Defender los derechos humanos en Venezuela: los retos de la sociedad civil para enfrentar el cierre del espacio democrático*, Dejusticia, 2021, <https://doi.org/10.2307/jj.16192203>

⁸² *Ibidem*, p. 48.

⁸³ Corredor Villasmil, Jessica y Ramírez Bolívar, Jessica, “Justicia transicional sin transición en el poder: el rol de la sociedad civil en el camino hacia la democracia en Venezuela”, en Armin Von Bogdandy *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 997 y 998.

⁸⁴ Amnistía Internacional, “Venezuela”, *cit.*; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Venezuela: CIDH insta al Estado no aprobar proyecto de ley que limita el derecho de asociación y participación”, 6 de enero de 2024, https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/022.asp&utm_content=country-ven&utm_term=class-mon; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “CIDH condena persecución contra las personas defensoras de derechos humanos en Venezuela”, 29 de agosto de 2024, https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/198.asp&utm_content=country-ven&utm_term=class-mon

⁸⁵ Corredor Villasmil, Jessica y Ramírez Bolívar, Jessica, *op. cit.*; Derechos Humanos de Venezuela en Movimiento, *Crisis postelectoral y de DDHH 2024 en Venezuela - El libro negro de la dictadura 2024*, 2024.

El andamiaje institucional diseñado en Venezuela calza en las categorías identificadas en el capítulo anterior como problemáticas, reflejando que el caso venezolano es uno más que sigue el modelo impulsado entre otros Estados autoritarios. En efecto, asume el lenguaje del derecho internacional de los derechos humanos de aspirar a fines legítimos, tales como “de reivindicar la soberanía del Estado y la integración de las obligaciones generales del manejo de capitales previstas en Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo”.⁸⁶ En efecto, tal como se explicará a continuación, el caso venezolano refleja todas las problemáticas descritas en los casos anteriores.

En primer lugar, se observa una *alta intensidad de injerencia administrativa*. Ya con las normas emitidas en 2019 y 2021, se impusieron obstáculos sustanciales para el registro de la organización y el control de su financiamiento a través de instituciones para el control del terrorismo.⁸⁷ La nueva ley lleva este control a puntos extremos, creando un régimen bajo el cual la constitución de una ONG requiere *autorización* estatal, está sometida a revisión anual, se establece un régimen de *fiscalización* excesivo, incluyendo nuevas obligaciones de cumplir con normativa de legitimación de capitales, terrorismo, delincuencia organizada, registros fiscales, laborales, civiles, así como rendir dentro de 90 días de la entrada en vigencia de inventarios de sus bienes, fuentes y origen; balances contables, estados financieros, relación de donaciones y donantes, nombres de asociados, sin un marco temporal claro sobre lo requerido.⁸⁸ Ninguna de estas obligaciones existía previo a esta ley.

⁸⁶ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión; Relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, y Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, OL/ VEN 2/2023, 2023.

⁸⁷ Monsalve, Ezequiel *et al.*, *op. cit.*

⁸⁸ Acceso a la Justicia, “Aspectos más resaltantes de la Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro”, 19 de agosto de 2024, <https://accesoalajusticia.org/aspectos-mas-resaltantes-ley-fiscalizacion-regularizacion-actuacion-financiamiento-organizaciones-no-gubernamentales-organizaciones-sociales-sin-fines-lucro/>

La falta de precisión sobre la autoridad competente aplicar la Ley, sujeta a las ONG a la supervisión de sus actividades y documentación por parte de cualquier entidad del Poder Ejecutivo, sin excepciones. Tal autoridad de supervisión intrusiva e ilimitada menoscaba los derechos de una ONG a ‘poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción’ sin una intervención indebida.⁸⁹

Aunado a ello, se desarrolla un nuevo ámbito de *sanciones* desproporcionadas a las ONGs, incluyendo (a) multas por “ilícitos formales” que van desde 100 a 1000 dólares por una primera vez, pero de 500 a 10.000 dólares en casos de reincidencia, sin términos de prescripción; (b) multas por ilícitos de “falta de notificación de un aporte o donación”, que será por el doble de la cantidad recibida (sin incluir responsabilidades civiles o penales); (c) sanción de disolución -por vía judicial- de la organización “por incurrir en las prohibiciones establecidas en la ley” o por “falta de pago de cualquier multa”; y (d) en casos de organizaciones extranjeras no domiciliadas, “la anulación del registro que debe llevar el Ministerio de Relaciones exteriores” y la expulsión del país de las personas naturales extranjeras que formen parte de la organización extranjera no domiciliada⁹⁰. Además, la norma establece una “medida preventiva” que habilita al Poder Ejecutivo a “suspender el funcionamiento de una ONG” si existen “motivos suficientes” para considerar que una ONG ha incurrido en una prohibición prevista en la ley. Esta norma puede tornarse, en la práctica, en una suspensión indefinida de la organización.⁹¹

La norma prevé además una serie de *restricciones sustantivas* a determinadas actividades que las ONG expresamente no pueden llevar a cabo, tales como la promoción a “la intolerancia o el odio o cualquier otra forma de incitación a la discriminación y a la violencia”, las cuales incluye “las ideas conservadoras o neoliberales”; realizar actividades de “partidos políticos”, y

⁸⁹ ICNL, *Comentarios Iniciales - Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro*.

⁹⁰ Acceso a la Justicia, *op. cit.*

⁹¹ *Idem.*

“cualquier otro acto prohibido o sancionado en el ordenamiento jurídico”.⁹² Estos conceptos, amplios e imprecisos, son suficientes para que cualquier autoridad competente pueda disponer un ataque contra cualquier organización de la sociedad civil. Por ejemplo, calificaciones “de tipificación ambigua” análogas, tales como “incitación al odio” ha servido para la detención y juzgamiento de centenares de personas en el contexto post electoral, particularmente personas detenidas por sus expresiones.⁹³ Por su parte, en el 2020, el Estado venezolano ha acusado a ONGs de convertir “los derechos humanos en un rentable negocio” en el marco del diálogo con Estados Miembros del Consejo de Derechos Humanos sobre el mandato de la Misión Independiente de Determinación de Hechos sobre Venezuela; las acusan de recibir “financiamiento extranjero ‘para desestabilizar el país’”.⁹⁴ Dichas acusaciones podrían calzar fácilmente dentro de las restricciones sustantivas impuestas en la ley.

Finalmente, este andamiaje anti-ONG establece restricciones al apoyo financiero extranjero. Ya Monsalve *et. al.* describieron la inexistente relación con los donantes debido a la “i) inaccesibilidad a los proyectos, ii) escasas relaciones con el sector privado filantrópico de la región, iii) problemas operativos de rendición de cuentas”, marcada por “una falta de comprensión del contexto venezolano por parte de los donantes, que en algunos casos ha llevado a que no apoyen proyectos en Venezuela”.⁹⁵ La nueva ley añade barreras adicionales, incluyendo el deber de notificar cualquier financiación al Estado, la publicidad de los donantes, y la posibilidad de revocar la capacidad de actuar de organizaciones extranjeras en el país, incluyendo a través de la expulsión

⁹² *Idem.*

⁹³ Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos, *Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*, A/HRC/57/57, 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session57/advance-versions/a-hrc-57-57-es.pdf>.

⁹⁴ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *AL VEN 10/2020*, 2020.

⁹⁵ Monsalve, Ezequiel *et al.*, *op. cit.*, p. 59.

de su personal del país.⁹⁶ Esto es especialmente relevante dado que la mayor cantidad de financiamiento para ONGs proviene de la cooperación internacional extranjera, ante la falta de apoyo filantrópico dentro del Estado. Además, debe destacarse que a la fecha existe un proyecto de ley de cooperación internacional en discusión en la Asamblea Nacional que impondría una fiscalización adicional y exacerbada sobre cualquier forma de cooperación llevada a cabo desde entidades extranjeras.⁹⁷

Esta norma, y particularmente, esta Ley ha facilitado un clima de terror en perjuicio de las ONGs dentro del Estado, y en general en perjuicio de la sociedad civil. Un ejemplo de ello, a pocas semanas de su emisión, fue que las ONGs que han monitoreado la situación post electoral en Venezuela decidieron emitir un informe sobre la situación de derechos humanos en el país sin identificar cuáles organizaciones participaron en su elaboración. El informe inicia con el siguiente texto:

Por primera vez, desde su aparición como parte del tejido asociativo del país, diferentes organizaciones de derechos humanos nacionales se abstienen de firmar, con su nombre, un reporte unitario sobre la situación de la dignidad humana. El clima de terror impuesto por las autoridades luego de las elecciones del 28 de julio de 2024 ha ocasionado que el trabajo de las ONG, basadas en la fórmula de las “Tres D” (Documentar, denunciar y difundir) se haya tenido que limitar, en condiciones adversas, casi exclusivamente a documentar. Personas del entorno de las organizaciones son parte de las más de 2.200 personas detenidas de los comicios. Los voceros y voceras se abstienen de dar entrevistas a medios nacionales e internacionales, en el momento que las alertas son mucho más importantes y necesarias. La aprobación de una ley contra las ONG, así como la designación de Diosdado Cabello como ministro de interior y justicia, quien desde hace años ha liderado la confrontación y persecución contra los y las defensoras de derechos humanos, ha

⁹⁶ Acceso a la Justicia, *op. cit.*

⁹⁷ Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *OL VEN 8/2021*, 2021.

obligado a disminuir el perfil público y tomar todo tipo de cuidados para la mayoría de las organizaciones.⁹⁸

VI. LEYES ANTI-ONG EN DEMOCRACIAS:
PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y RIESGOS FRENTE
A UN EVENTUAL AUTORITARISMO

Un hallazgo valioso de esta investigación es que los Estados analizados que se encuentran en el 30% superior de democracias en el V-Dem cuentan con leyes anti-ONG. Particularmente, otorgan 1) la capacidad de sancionar e incluso disolver a una ONG, y 2) por motivos amplios sustantivos similares a los que se describieron en párrafos anteriores. Esto podría insinuar que el impacto de estas Leyes está directamente asociado al carácter autoritario del Estado, y no a la mera presencia de la Ley anti-ONG.

En Colombia, por ejemplo, el Decreto 1529 del 13 de julio de 1990 prevé en su artículo 7 la posibilidad del Gobernador del Departamento de cancelar la personería jurídica de una organización “cuando sus actividades se desvíen del objetivo de sus estatutos, o sean contrarias al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres”. Dicha norma debe ser interpretada a la luz del artículo 39 constitucional que prevé que la cancelación de una personería jurídica solo procederá por vía judicial.⁹⁹

En Chile, la ley No. 20.500 prevé la posibilidad del Poder Judicial de disolver una corporación en caso de “estar prohibida por la Constitución o la ley o infringir gravemente sus estatutos”. Añade dicha ley que se prohíben “las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado”.¹⁰⁰

En Costa Rica, la Ley de Asociaciones faculta al Poder Ejecutivo a “disolver” a las organizaciones “que persigan fines ilícitos

⁹⁸ Derechos Humanos de Venezuela en Movimiento, *Crisis postelectoral y de DDHH 2024 en Venezuela - El libro negro de la dictadura 2024*, p. 7.

⁹⁹ Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, *Estudio de Antecedentes: organizaciones No Gubernamentales, regulación, control y vigilancia*.

¹⁰⁰ Ley N. 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

o lesionen la moral o el orden público”. Añade la referida ley que son asociaciones ilícitas cuando “se dedican a actividades sancionadas por las leyes represivas o contrarias a la moral o a las buenas costumbres o fueren subversivas” o “se formó para encubrir fines distintos de los consignados en los estatutos”.¹⁰¹

No obstante, la falta de un impacto dirigido a mermar la capacidad de actuación de las ONGs no significa que no exista una necesidad de repensar estas normativas, particularmente para fortalecer las defensas ante eventuales cambios de Gobierno que podrían mermar la institucionalidad democrática. Estos conceptos –“moral”, “buenas costumbres”, “subversivas”, “prohibidas por la Constitución”, “orden público”– son amplios e indeterminados, y por sí mismos no superarían un test de legalidad estricto bajo los estándares del sistema interamericano sobre previsibilidad. El estándar de la Corte IDH es que la ley “debe ser precisa e indicar reglas claras y detalladas sobre la materia” y que “debe estar formulada con la precisión suficiente que permita al individuo, de ser necesario con la asistencia apropiada, regular su conducta”.¹⁰² Su amplitud facilita injerencias estatales sobre ONGs, cuya necesidad y proporcionalidad solo serían analizadas bajo el derecho interamericano en el ejercicio del control judicial de estas conductas.

En contextos de este tipo, leyes anti-ONG pueden a su vez generar riesgos sustantivos a algunos grupos de ONG en particular. En la jurisprudencia de la Corte IDH, por ejemplo, se desprenden debates sobre el alcance de la “moral” como fundamento para restringir derechos en casos concernientes a educación religiosa en escuelas públicas impartida por una profesora, con motivo de su orientación sexual.¹⁰³ Este tipo de cuestionamientos se puede extender fácilmente a ONGs que trabajan por derechos de personas LGBTIQ+ o por derechos reproductivos, por cuanto sus mandatos han sido percibidos por varios grupos como contrarios a la moral y buenas costumbres. Un ejemplo reciente de

¹⁰¹ Ley de Asociaciones.

¹⁰² *Caso Manuela y otros vs. El Salvador...*, cit., párr. 212.

¹⁰³ Corte IDH. *Caso Pavez Pavez Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2022. Serie C, núm. 449.

esto fue la *Global Gag Rule* emitida en 2017 en Estados Unidos, que restringió el acceso a financiamiento nacional de ONGs que promovían la salud reproductiva.¹⁰⁴ Por su parte, en el caso del *Colectivo José Alvear Restrepo* la Corte verificó que los distintos hostigamientos contra la ONG estaban motivadas en una “doctrina de seguridad nacional” que permitió equipara a defensores de derechos humanos con otros movimientos sociales percibidos como “enemigo”.¹⁰⁵

Además, incluso en contextos democráticos, la amplitud de estas normas puede favorecer un *chilling effect* en tanto las ONGs no podrían determinar *ex ante* si una conducta es acorde o no a estos conceptos jurídicos indeterminados, y *ex post* les puede someter a procesos administrativos y judiciales en donde se tendría que valorar la necesidad y proporcionalidad de una determinada injerencia. Si bien en un caso exitoso, y en virtud del control de convencionalidad,¹⁰⁶ las autoridades estatales (y particularmente el poder judicial) serían capaces de prevenir una disolución de la persona jurídica, dichos procesos judiciales podrían constituir demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPPs),¹⁰⁷ en donde el mero procedimiento administrativo o judicial puede configurar una injerencia constitutiva de un hecho ilícito internacional. Por ejemplo, en el caso análogo *Palacio Urrutia*, el medio de comunicación El Universo sufrió daños como consecuencia de la demanda presentada por el presidente de Ecuador, a pesar de que luego desistió de dicha demanda.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Constancia Mavodza *et al.*, “The Impacts of the Global Gag Rule on Global Health: A Scoping Review”, *Global Health Research and Policy* 4, núm. 1, 2019, p. 26, <https://doi.org/10.1186/s41256-019-0113-3>

¹⁰⁵ Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia...*, cit., párr. 486.

¹⁰⁶ El control de convencionalidad requiere a todas las autoridades, en el marco de sus competencias, a interpretar las normas de derecho interno a la luz de los estándares internacionales de protección de derechos humanos. Al respecto ver: González-Domínguez, Pablo, *The doctrine of conventionality control: between uniformity and legal pluralism in the Inter-American Human Rights System*, vol. 11, Law & Cosmopolitan Values, Intersentia, 2018, <https://doi.org/10.1017/9781780686660>

¹⁰⁷ Corte IDH. *Caso Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador...*, cit.

¹⁰⁸ *Idem.*

Por lo tanto, esta normativa es problemática también en democracias. Si bien a la fecha no se conocen casos donde haya sido aplicada con el objetivo de mermar la funcionalidad de las ONGs, el campo jurídico en los términos descritos es fértil para que ante un debilitamiento democrático se pueda poner en riesgo a las ONGs. Dichas normas, si bien no son tan elaboradas como el andamiaje institucionalizado en Estados autoritarios, igualmente brindan suficiente poder al Estado para intimidar o atacar a las ONGs, generando un riesgo que los Estados —mientras están en democracia— pueden ajustar para garantizar mayor protección a su labor.¹⁰⁹

VII. EL ENFOQUE ICCAL FRENTE A LAS LEYES ANTI-ONG

Los desarrollos normativos realizados desde el ICCAL brindan una serie de herramientas y razonamientos que son capaces de responder a la problemática descrita en este trabajo de investigación desde varias vertientes.

7.1. El test de proporcionalidad con relación al derecho a la libre asociación y vida privada: adaptación de la estrategia europea

En primer lugar, en función del diálogo judicial entre tribunales internacionales de protección de derechos humanos, los estándares desarrollados tanto por el TEDH como por el TJUE en los casos concernientes a Rusia y Hungría serían replicables bajo el derecho interamericano, particularmente en lo que concierne al derecho a la libre asociación y a la vida privada.¹¹⁰

Al igual que en el Sistema Europeo, bajo la Convención Americana, cualquier restricción a sendos derechos debe responder a una previsión legislativa, ser acorde a un fin legítimo, necesaria en una sociedad democrática y proporcional en sentido estricto,

¹⁰⁹ Se agradece a Catalina Botero la idea que permitió el desarrollo en este apartado.

¹¹⁰ *Ecodefence and Others v. Russia; European Commission v Hungary*.

conforme a los artículos 11.2¹¹¹ y 16 de dicho tratado. Particularmente en lo que concierne a la libertad de asociación, la Corte IDH ha establecido que:

La Corte destaca que la Convención Americana reconoce el derecho de asociarse libremente, y al mismo tiempo establece que el ejercicio de tal derecho puede estar sujeto a restricciones previstas por ley, que persigan un fin legítimo y que, en definitiva, resulten necesarias en una sociedad democrática. En ese sentido, el sistema establecido por la Convención resulta equilibrado e idóneo para armonizar el ejercicio del derecho de asociación con la necesidad de prevenir e investigar eventuales conductas que el derecho interno califica como delictivas.¹¹²

Se hace notar que los precedentes más modernos de leyes anti-ONG responden al lenguaje común del derecho internacional de los derechos humanos sobre la libertad de asociación, lo cual refleja una sofisticación de las técnicas “legales” para profundizar el autoritarismo.¹¹³ Tratan de escudarse frente a estos estándares justificándose en fines de transparencia, combate contra la delincuencia organizada, y otros fines legítimos bajo el derecho internacional. Este tipo de defensas ya se han podido identificar en otros casos —particularmente sobre libertad de expresión— que podrían calificarse como legalismo autocrático. Por ejemplo, en el caso *Granier* donde Venezuela intentó justificar un cierre arbitrario de un medio de comunicación a través del fin legítimo de garantizar el pluralismo de información.¹¹⁴

En este orden de ideas, las etapas de la necesidad y proporcionalidad en sentido estricto del análisis jurídico alcanzan una especial importancia para enfrentar este tipo de casos. Tal como lo valoraron el TEDH y el TJUE, existen motivos para considerar que este tipo de normas son *per se* innecesarias, desproporcionadas, y en consecuencia incompatibles con el derecho internacio-

¹¹¹ Corte IDH. *Caso Manuela y otros vs. El Salvador...*, cit.

¹¹² Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C, núm. 200, párr. 173.

¹¹³ Ç Başak Çali, *op. cit.*

¹¹⁴ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela...*, cit.

nal de los derechos humanos. Particularmente, dichas formas de legislación 1) aplican de forma generalizada a todas las ONGs, sin distinguir aquellas que realmente podrían afectar algún fin legítimo estatal; 2) presumen que cualquier forma de apoyo extranjero a una ONG tiene como objetivo poner en peligro los intereses del Estado en donde funciona; 3) califican a las ONGs con lenguaje estigmatizante, por ejemplo, el de “agentes extranjeros”; 4) requieren una fiscalización excesiva que trasciende el fin legítimo aspirado; 5) llevaron a la renuncia *de facto* de cualquier forma de recepción de fondos internacionales, entre otros.¹¹⁵

No obstante, la aproximación del TEDH y el TJUE por vía de dichos test de proporcionalidad puede resultar insuficiente. Puede favorecer la interpretación de que la ley existe y aspira a un fin legítimo, y por lo tanto su aplicación —que es *per se* innecesaria y desproporcionada— se analiza según el caso en concreto. Esto genera un grave problema, pues no resuelve la falla estructural que origina el problema (la ley anti-ONG), no responde al contexto autoritario en el que se circunscribe (e.j. falta de independencia del poder judicial), y facilita que continúe siendo aplicada la norma bajo un manto de legalidad que solo se resuelve varios años después con una decisión para el caso en concreto.¹¹⁶

Frente a este problema, el Sistema Interamericano cuenta con herramientas para mitigar estos riesgos. Garat plantea una reinterpretación del principio de proporcionalidad que puede responder a este problema, incluyendo un test democrático dentro del análisis como paso previo al análisis de proporcionalidad que facilitaría visibilizar los problemas que pueden estar subyacentes en una norma.¹¹⁷

Para enfrentar la problemática estructural subyacente, los órganos del Sistema, y particularmente la Corte IDH, han desarrollado una potestad transformadora y única de ordenar reparacio-

¹¹⁵ *Ecodefence and Others v. Russia; European Commission v Hungary*.

¹¹⁶ Başak Çali, *op. cit.*

¹¹⁷ Garat, María Paula, “The Principle of Proportionality under Democratic Scrutiny: Towards a Comprehensive Method for the Analysis of Human Rights Restrictions”, *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 12, 2025, <https://doi.org/10.5380/rinc.v12i1.96764>

nes estructurales amplias con el objetivo de corregir una falencia estructural que favorece la repetición de casos.¹¹⁸ Dichas reparaciones estructurales permiten que un caso particular prevenga que nuevos casos ocurran. Por ejemplo, en la reciente sentencia del caso *Baraona Bray vs. Chile*, al discutir la compatibilidad de normas que restringen la libre expresión en casos de injuria, la Corte IDH ordenó “adoptar, las medidas legislativas relacionadas con la tipificación de los delitos de injuria”, “establecer vías alternativas al proceso penal para la protección del honor de los funcionarios públicos respecto de opiniones relacionadas con su actuación en la esfera pública” y que mientras se adopta esa normativa “es necesario que las interpretaciones referidas a los casos que involucren querellas por injuria [...] se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal en materia de libertad de expresión”.¹¹⁹ Si bien la norma sobre injuria podría haber sido interpretada conforme al derecho interamericano, la Corte IDH abogó por fortalecer la institucionalidad legal para prevenir su repetición.

Además, las reparaciones estructurales podrían contribuir a un impacto transformador que trascienda el cambio institucional en el marco normativo objeto del caso en concreto, sino que se extienda para que otros *stakeholders* en el Estado asuman el lenguaje de dicha orden,¹²⁰ y para que en otros Estados se identifiquen y corrijan las fallas estructurales que puedan existir en sus

¹¹⁸ Saavedra Alessandri, Pablo, “Algunas reflexiones en cuanto al impacto estructural de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Nicolás Buitrago-Rey *et al.*, *Ius Constitutionale Commune en América Latina: textos básicos para su comprensión*, 2017; “Specificity in the Inter-American Court of Human Rights”, *Journal of Human Rights Practice*, Advance Online Publication, 30 de agosto de 2024, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huae026>

¹¹⁹ Corte IDH. *Caso Baraona Bray vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C, núm. 481, párr. 174 y 175.

¹²⁰ Mayra Ortiz Ocaña y Anibal Pérez Liñán, “Transformative Impact”, en Armin Von Bogdandy *et al.* (eds.), *The Impact of the Inter-American Human Rights System: Transformations on the Ground*, Oxford University Press New York, 2024, <https://doi.org/10.1093/oso/9780197744161.001.0001>

respectivos ordenamientos jurídicos.¹²¹ Incluso, existen precedentes en los cuales una reparación estructural sirvió de marco normativo para que la Corte IDH ordenara medidas provisionales a favor de personas ajenas a un caso en concreto pero que se veían afectadas por la falta de cumplimiento de una reparación estructural.¹²²

7.2. El derecho a defender derechos

Una línea argumentativa desarrollada recientemente en la jurisprudencia de la Corte IDH y con un impacto directo sobre la discusión de las leyes anti-ONG es la que corresponde al derecho a defender los derechos humanos. Este derecho autónomo cuyo contenido deriva de la Convención Americana en los términos reconocidos por la Corte IDH en el caso del *Colectivo José Alvear Restrepo*,¹²³ presupone una obligación estatal especial de protección a favor de las personas defensoras de derechos humanos, que requiere “facilitar los medios necesarios para que aquellas personas ejerzan su función, lo que incluye protegerlas cuando sean objeto de amenazas, abstenerse de imponerles obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra”.¹²⁴ En desarrollo de esa idea, la propia Corte ha reconocido que dicho derecho abarca, entre otras obligaciones, la necesidad de “proveerles de los medios necesarios” para que puedan ejercer su función; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de sus actividades, estigmatizarlas o cuestionar la legitimidad de su labor; y garantizar un entorno seguro para que las personas defensoras puedan actuar libremente.¹²⁵

¹²¹ Par Engstrom, *Introduction: Rethinking the Impact of the Inter-American Human Rights System*, Studies of the Americas, Springer International Publishing, 2018, pp. 1-22, https://doi.org/10.1007/978-3-319-89459-1_1

¹²² Corte IDH. *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Medidas Provisionales. Sentencia de 24 de junio de 2021.

¹²³ Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia...*, cit., párr. 486.

¹²⁴ *Ibidem*, párr. 972.

¹²⁵ *Ibidem*, párr. 446.

El derecho autónomo a defender derechos humanos crea un marco conceptual adicional que refuerza la protección que se debe brindar frente a leyes anti-ONG. Trazando un paralelismo con la relación entre el ejercicio del derecho a la libre expresión y los medios de comunicación “que sirven para materializar” dicho derecho por lo que “sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad”,¹²⁶ las ONGs son un medio para el ejercicio de la defensa de derechos humanos, y por lo tanto, su constitución y funcionamiento debe ser facilitado por el Estado. Bajo estos estándares, los Estados tienen un deber de no obstaculizar, no estigmatizar, y garantizar un entorno seguro para su funcionamiento.

De esta forma, un ataque, hostigamiento o cualquier forma de injerencia arbitraria —similar a las previstas en las leyes anti-ONG— acarrea una vulneración de los derechos de todas las personas que integran una ONG y participan en la defensa de derechos humanos. Dado el concepto amplio que la Corte IDH brinda para ello, la categoría de defensores y defensoras de derechos humanos se puede extender desde los equipos de liderazgo, hasta los equipos técnicos e incluso aquellos que prestan servicios a la organización.¹²⁷ En el propio caso del *Colectivo José Alvear Restrepo*, la Corte IDH consideró a Colombia responsable porque un patrón de hostigamiento llevado a cabo contra dicha organización afectó “las actividades ordinarias de la organización, constituida como entidad no gubernamental dedicada a defensa de los derechos humanos [...], lo que se evidencia, por ejemplo, en el tiempo y los esfuerzos invertidos para hacer frente a la situación de inseguridad en que se encontraba el conjunto de sus integrantes”.¹²⁸

¹²⁶ Corte IDH. *Caso Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador...*, cit.

¹²⁷ Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia...*, cit.

¹²⁸ *Ibidem*, párr. 963.

7.3. Las leyes anti-ONG en contexto: democracia, participación y no discriminación

Otro punto clave que deviene del análisis con enfoque interamericano de este tipo de casos gira en torno al contexto en el que se encuentra una ley anti-ONG. El fortalecimiento de la democracia se ha consolidado como uno de los objetivos sustantivos del IC-CAL,¹²⁹ y encuentra su fundamento en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia consolidada del Sistema Interamericano.¹³⁰ Dicho objetivo además se ampara en la propia Carta Democrática Interamericana que establece los mecanismos mediante los cuales los Estados pueden ejercer una garantía colectiva de la democracia frente a los embates que enfrenta recurrentemente en la región.¹³¹

En el propio caso del *Colectivo José Alvear Restrepo*, la Corte cristalizó que la labor de defensa de los derechos humanos “es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho”.¹³² En este contexto, las ONGs en su rol de medio para la defensa de derechos humanos son parte integral de ese mandato democrático previsto en la Convención Americana. Dentro de ese rol, la protección de los derechos humanos

¹²⁹ Morales Antoniazzi, Mariela, *et al.*, “Inter-American Human Rights System. Sociopolitical, Institutional, and Cultural Dimensions of Its Transformative Impact”, en Armin Von Bogdandy *et al.* (eds.), *op. cit.*

¹³⁰ Corte IDH. OC-28/21. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Serie A, núm. 28.

¹³¹ Corte IDH. OC-28/21. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Serie A, núm. 28.

¹³² Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia...*, *cit.*, párr. 471.

—particularmente por vía de la protección de la independencia del Poder Judicial, libertad de expresión, la libertad sindical, la erradicación de la pobreza, reconocidos como mandatos dentro de la propia Carta Democrática Interamericana— impacta directamente en la protección de la democracia. Por lo tanto, la relación entre las ONGs y la democracia es indisoluble: aquellas son necesarias para prevenir el deterioro democrático.

Esta conclusión tiene doble implicación. Primero, en contextos autoritarios las personas defensoras de derechos humanos deben contar con una protección reforzada por parte del derecho internacional, dada la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. Segundo, en casos donde se verifica un contexto de autoritarismo, dicho contexto deberá ser considerado no solo para el análisis del caso en concreto sino también para la adopción de las reparaciones estructurales correspondientes.

La primera implicación presupone que el derecho a la participación política y a la igualdad y no discriminación refuerzan la protección a ONGs en contextos autoritarios. La labor de defensa de derechos humanos puede resultar especialmente chocante para las autoridades que forman parte de un Gobierno autoritario, exponiéndoles a riesgos exacerbados como consecuencia de su labor. Frente a este hecho, la Corte IDH ha indicado que “las voces de oposición resultan imprescindibles para la democracia, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad”, por lo que “las autoridades públicas no pueden llevar a cabo actos tendientes a su neutralización, persecución o ataque” y, por el contrario, deben “adoptar las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones de oposición en una sociedad democrática”.¹³³

Por su parte, el derecho a la igualdad y no discriminación protege a las personas frente a cualquier forma de trato diferenciado arbitrario fundamentado en la opinión política. En el caso *Granier*, la Corte estimó que el cierre de un medio de comunicación por su línea editorial crítica al Gobierno constituía discriminación en el ejercicio de la libre expresión por la opinión política,

¹³³ *Ibidem*, párr. 621.

incluso si se pretendía disfrazar bajo un manto de legalidad.¹³⁴ Dicho argumento es replicable en el caso de ONGs percibidas con líneas críticas al Gobierno. Cualquier forma de actuación dirigida contra una ONG por razón de su trabajo en la defensa de derechos humanos debe ser protegido igualmente por el derecho a la no discriminación, e incluso bajo un manto de legalidad, si se identifica un trato diferenciado dirigido a ONGs que son percibidas como chocantes para el Gobierno, dicho hecho es incompatible con el derecho internacional.

La segunda implicación responde a que, en un contexto autoritario, el contexto sirve como un elemento probatorio para demostrar la arbitrariedad de una injerencia contra una ONG; y además, el contexto puede constituirse como una falla estructural que es *per se* incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos.

La Corte IDH ha considerado al contexto como prueba indiciaria para demostrar la ocurrencia de una vulneración de derechos humanos. Estos tipos de contextos han servido para dotar de consecuencias jurídicas a situaciones generalizadas que ocurrían en un momento determinado en el tiempo con impacto en un caso en concreto. Por ejemplo, en *Tribunal Constitucional*, la falta de independencia del poder judicial verificada por la Corte IDH sirvió como fundamento para justificar la aplicación de una excepción a la regla del agotamiento de recursos internos,¹³⁵ criterio que se reiteró en el caso *Petroperú*.¹³⁶ En el caso de *Velásquez Paiz*, dicho contexto fue prueba fundamental de la existencia de un feminicidio, dado que se enmarcó en un contexto donde se perpetraron varios hechos ilícitos similares.¹³⁷ En el otorgamien-

¹³⁴ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela...*, cit.

¹³⁵ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, núm. 71.

¹³⁶ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C, núm. 344.

¹³⁷ Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C, núm. 307.

to de medidas provisionales de varios casos de persecución y detención arbitraria de personas percibidas como disidentes en Nicaragua, la ruptura democrática en dicho Estado sirvió como elemento probatorio para identificar la gravedad y urgencia en la que se encontraban estas personas de sufrir malos tratos durante su detención.¹³⁸ En estos casos, cualquier manto de legalidad que pueda tener una injerencia arbitraria sobre una ONG debe ser analizada con extrema cautela, dado que puede (y tiende) a responder a una práctica para consolidar el autoritarismo.

Igualmente, el contexto puede *per se* constituir una falla estructural. En efecto, una Ley anti-ONG puede tener un efecto potenciado en contextos autoritarios, que requieren revertir no solamente la falla estructural que radica en la referida Ley, sino también el andamiaje autoritario instalado. Este es un punto pendiente en la jurisprudencia de la Corte IDH en casos concernientes a Estados con bajos índices de democracia, que ha favorecido ver los problemas asociados al autoritarismo de forma aislada. Por ejemplo, el cierre de medios de comunicación en el caso *Granier* fue discutido por la Corte IDH sin analizar a profundidad la problemática de independencia del poder judicial subyacente que permitió legitimar judicialmente dicha situación —asunto que llamó la atención del juez Vio Grossi en su voto concurrente—. ¹³⁹ Por lo tanto, las reparaciones estructurales que se emitan en estos casos deben responder no únicamente a corregir la falla contenida en la ley, sino también debe trascender a alcanzar un impacto transformador con el objetivo de reinstitucionalizar y promover que retome la senda democrática en el Estado en cuestión. En este orden de ideas, el derecho interamericano debe proponer una interpretación de sus fines bajo el marco teórico del constitucionalismo transformador,¹⁴⁰ no solamente con el objeti-

¹³⁸ Corte IDH. Asunto Juan Sebastián Chamorro y otros respecto de Nicaragua. Ampliación de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 4 de noviembre de 2021.

¹³⁹ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela...*, cit.

¹⁴⁰ Krsticevic, Viviana, “El derecho común transformador: el impacto del diálogo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos con las víctimas en la consecución de justicia”, en Armin Von Bogdandy *et al.*, *Cumplimiento e*

vo de alcanzar una sociedad más igualitaria y con justicia social, sino en atención al preámbulo de la Convención Americana,¹⁴¹ con el objetivo de generar una democracia fortalecida.

VIII. CONCLUSIONES

El presente artículo brinda una primera aproximación a la respuesta que el ICCAL puede brindar a la problemática de las Leyes anti-ONG. Tal como se elabora, tanto en regímenes autoritarios como en Estados democráticos, existe una necesidad de analizar la legislación interna de cada país para, según sea el caso, denunciar aquellas leyes dirigidas a la restricción arbitraria del trabajo de las ONGs o disponer de acciones para fortalecer la labor de las ONGs ante la posibilidad de un deterioro democrático en cada Estado.

En este orden de ideas, el artículo identifica cuatro patrones comunes en las distintas leyes anti-ONG en Estados autoritarios estudiadas en el presente caso: una alta intensidad de injerencias administrativas, sanciones desproporcionadas, limitaciones sustantivas a las temáticas en las que pueden trabajar las ONGs, y restricciones desproporcionadas a la contribución extranjera. Si bien los resultados de este trabajo de investigación no son generalizables, al ser un trabajo cualitativo, sí brindan un insumo valioso sobre posibles categorías de restricciones arbitrarias que en estos Estados se imponen. La existencia de categorías comunes, además, abre la posibilidad de iniciar nuevas líneas de investigación sobre patrones de acción o articulaciones internacionales entre distintos Estados, que podrían incluso afectar otros Estados democráticos con potencial de deterioro hacia el autoritarismo.¹⁴² Además, pueden ser complementados con estudios indivi-

impacto de las sentencias de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Transformando realidades, 2020.

¹⁴¹ Bogdandy, Armin von y Urueña, René, "International Transformative Constitutionalism in Latin America", *American Journal of International Law* 114, núm. 3 2020, pp. 403-442, <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.27>

¹⁴² Se agradece a Clara Sandoval por hacer notar esta línea de investigación futura a partir de este trabajo de investigación.

duales y comparados detallados y complementarios al presente que permitan identificar más particularidades, más patrones, y más categorías que permitirán visibilizar y rechazar los elementos autoritarios que subyacen dentro de cada ley.

Las categorías desarrolladas permiten facilitar su estudio, analizar su compatibilidad con el derecho interamericano, y proponen líneas argumentativas a seguir para cuestionar su compatibilidad con el derecho interamericano de los derechos humanos. En particular, se identifica que la falta de una justificación razonable para imponer injerencias administrativas excesivas, la ausencia de proporcionalidad en las sanciones, la vulneración del principio de legalidad como consecuencia de la vaguedad de las limitaciones sustantivas a las actividades de las ONGs, y la violación al principio de no discriminación en perjuicio de ONGs que reciben apoyo extranjero, son líneas argumentativas que, bajo el derecho interamericano, permiten fortalecer a las ONGs.

Las categorías permitieron analizar el caso venezolano a la luz de los estándares propuestos. En efecto, se observa que la presencia de las cuatro categorías de restricciones que se identificaron presentes en las demás leyes anti-ONG de Estados autoritarios estaban presentes en el caso venezolano. El análisis a detalle de ese caso estudio permitió visibilizar cómo la creación de este andamiaje anti-ONG fue progresivo, y no se circunscribió a una sola ley. Fue el resultado de múltiples acciones que progresivamente fueron disminuyendo el campo de libertad de las ONGs, llegando a su punto más alto hasta el momento en el contexto post electoral de 2024.

Las categorías igualmente permitieron diferenciar las leyes anti-ONG en Estados autoritarios con respecto a aquellas normas que regulan a las ONGs en Estados democráticos. Si bien en estos últimos no se identificó la existencia de todas las categorías de restricciones, sí se identificaron limitaciones sustantivas vagas y posibilidades de sanciones de disolución de la ONG. En el artículo se argumentó que dichas normas son igualmente incompatibles con el derecho interamericano de los derechos humanos, y requieren ser reformadas con el objetivo de fortalecer la democracia, especialmente ante el riesgo de un deterioro democrático.

Finalmente, el artículo concluye desarrollando una propuesta de respuesta desde el ICCAL frente a la tendencia de leyes anti-ONG. Dicha respuesta se fundamenta en los estándares del Sistema Interamericano, así como en la vocación del ICCAL de asegurar el Estado de Derecho y el fortalecimiento democrático. En primer lugar, el ICCAL recuerda que la aplicación de un test de proporcionalidad frente a casos de Estados en contextos autoritarios puede resultar insuficiente, y requiere que las acciones sean acompañadas de una reparación estructural que asegure el ajuste o eliminación de la ley anti-ONG para prevenir la repetición de la violación de derechos humanos. Cualquier alternativa podría poner en entredicho la efectividad del derecho interamericano. En segundo lugar, el ICCAL requiere que todo el análisis de casos de una Ley anti-ONG se haga a la luz del derecho a defender derechos, como derecho autónomo dirigido a asegurar la protección de todos los medios necesarios para llevar a cabo dicha labor, incluyendo la constitución y funcionamiento libre de injerencias arbitrarias de las ONGs. Finalmente, el ICCAL sostiene que las leyes anti-ONG atentan contra la democracia y a su vez se fortalecen en contextos no democráticos. Por ello, en estos casos, es necesario mirar la respuesta del derecho interamericano no limitada al caso en concreto, sino brindando una respuesta a las demás fallas estructurales que merman la democracia, como lo pueden ser la falta de independencia del poder judicial o la falta de libertad de expresión, por cuanto una afecta directamente la otra. Sin independencia judicial, no existe autoridad que pueda controlar cualquier restricción arbitraria a las ONGs. Sin libre expresión, las ONGs no pueden denunciar libremente las violaciones a derechos humanos que identifiquen.

En cualquier caso, las leyes anti-ONG son un tema que requiere atención, en tanto generan una afectación a la sociedad civil como un todo bajo un manto de legalidad. La sofisticación del autoritarismo en estos casos refleja la necesidad de sofisticar igualmente la reacción desde el derecho interamericano, para garantizar la participación ciudadana, el pluralismo de ideas, y el diálogo con el ICCAL hacia el fortalecimiento de la democracia y el alcance de justicia social. Cualquier alternativa facilitará un efecto disuasor sobre las ONGs, que perderán su presencia en la defensa de los derechos humanos, en los contextos donde más necesarias son.

Persecución a través de restricciones a la libertad de circulación internacional en regímenes autoritarios: anulación de pasaportes y otras medidas (Cuba, Nicaragua, y Venezuela)

María Paula Garat

RESUMEN: el artículo se centra en las medidas de prohibición de salida y/o ingreso al país, revocación o anulación de pasaportes, pérdida de la ciudadanía, y pérdida de la nacionalidad, y cuestiona particularmente si la restricción a la libertad de circulación, en algunos casos acompañada con limitantes a otros derechos, como los derechos políticos o a la nacionalidad, es un patrón común que adoptan Gobiernos autoritarios como medida de represión. Se realiza una revisión de la legislación de Cuba, Nicaragua, y Venezuela, se identifican los puntos concordantes, se la coteja con otros regímenes autoritarios como Rusia y Bielorrusia, y se ahonda, en forma comparativa, en las medidas que adoptaron los Estados latinoamericanos durante las dictaduras de los años 70. La investigación contrasta a estas restricciones con los estándares derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluyendo la jurisprudencia de la Corte IDH, y otros pronunciamientos. Se concluye en su inconvencionalidad y en la contrariedad con el *Ius Commune*, por la vulneración a derechos que supone. Se agrega que, actualmente, podrían también representar una afectación al derecho a defender la democracia y al derecho a defender los derechos humanos, ambos abordados por la Corte IDH en su jurisprudencia.

PALABRAS CLAVE: cancelación de pasaportes, Gobiernos autoritarios, libertad de circulación internacional, democracia, derechos humanos.

SUMARIO: I. ¿Restricciones a la libertad de circulación internacional como forma de represión? II. Derechos humanos aplicables y algunos estándares interamericanos en cuanto a sus limitaciones. III. La legislación bajo análisis (Cuba, Nicaragua, y Venezuela): parámetros comunes y comparación con otros Estados. IV. La casuística latinoamericana en relación con la libertad de circulación y los pasaportes en los años 70 (dictaduras militares). V. Conclusiones. VI. Síntesis y clasificación de normativa vigente en Cuba, Nicaragua y Venezuela. VII. Síntesis de medidas de afectación a la libertad de circulación adoptadas en el contexto autoritario latinoamericano entre 1977-1989

I. ¿RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN INTERNACIONAL COMO FORMA DE REPRESIÓN?

El 11 de agosto de 2021 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dio cuenta de la decisión adoptada el 6 de agosto de ese año por el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua¹. Ese órgano solicitó la revocación de la cédula de identidad de Kitty Monterrey, presidenta del partido de oposición “Ciudadanos para la Libertad”, lo que fue efectivizado dos días después por el Ministerio de Gobernación quien “confirmó la cancelación de la nacionalidad nicaragüense, así como de la cédula de identidad, el certificado de nacimiento y la anulación de pasaporte de la presidenta del partido”.²

El 7 de septiembre de 2023 la CIDH publicó otro comunicado de prensa, esta vez referido al derecho a la nacionalidad y al riesgo de apatridia, mencionado especialmente los casos de Cuba y Nicaragua.³ El primero, que prohibió el ingreso al territorio cubano a personas activistas y defensoras de derechos humanos de ese

¹ CIDH. Comunicado de prensa. CIDH condena el conjunto de acciones estatales que tienen como efecto poner fin a la participación de la oposición en las próximas elecciones en Nicaragua, 11 de agosto de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/209.asp>

² *Idem*.

³ CIDH. Comunicado de prensa. CIDH llama a los Estados a garantizar el pleno goce del derecho a la nacionalidad, 16 de junio de 2023, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/212.asp>

país, disidentes o críticas del Gobierno.⁴ El segundo, en el que se privó de la nacionalidad a 222 nicaragüenses detenidos políticos, quienes posteriormente fueron deportados a Estados Unidos.⁵

Más recientemente, en Venezuela, y sin perjuicio del dato de que “al menos 7,7 millones de personas han salido forzosa-mente del país desde el 2015”,⁶ la prensa dio a conocer medidas de anulación de pasaportes tomadas frente a opositores.⁷ En el mismo sentido, en un comunicado del 29 de agosto de 2024 la CIDH manifestó su preocupación por tener “información sobre la anulación arbitraria de al menos 36 pasaportes de personas defensoras, periodistas y sus familiares, sin que se les comunique oficialmente de este hecho ni el motivo de la medida adoptada por el Estado. La Comisión observa que estas medidas tendrían como finalidad obstruir las actividades de incidencia realizada por personas defensoras fuera de Venezuela. Esto estaría generando temor en las personas defensoras y representantes de la sociedad civil, de salir del país ante la posibilidad de que su pasaporte sea anulado”.⁸

⁴ *Idem.* CIDH. Informe anual 2022, párr. 192 y ss.

⁵ CIDH. Comunicado de prensa. CIDH llama a los Estados a garantizar el pleno goce del derecho a la nacionalidad, 16 de junio de 2023, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/212.asp> Al respecto también: CIDH. Comunicado de prensa. CIDH saluda la excarcelación de personas presas políticas en Nicaragua y rechaza privación arbitraria de nacionalidad, 13 de febrero de 2023, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/021.asp> Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Nicaragua. A/HRC/54/60, 2023, párr. 28-29 y 31.

⁶ CIDH. Comunicado de prensa. CIDH: Venezuela debe garantizar el derecho al voto de connacionales que residen en el extranjero, sin distinción de su estatus migratorio, https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/141.asp&utm_content=country-ven&utm_term=class-mon

⁷ Por ejemplo: Noticia de prensa de “Prensa Abierta”, 7 de agosto de 2024, <https://aulaabiertavenezuela.org/index.php/2024/08/07/anulacion-o-retencion-de-pasaportes-y-restricciones-a-la-libertad-de-circulacion-contra-venezolanos/> y Noticia de prensa de “CNN”, 10 de agosto de 2024, <https://cnnespanol.cnn.com/2024/08/10/denuncian-Gobierno-venezuela-anulo-pasaportes-periodistas-y-activistas-orix/>

⁸ CIDH. Comunicado de prensa. CIDH condena persecución contra las personas defensoras de derechos humanos en Venezuela, 29 de agosto de

En este marco, es necesario diferenciar distintas medidas, unas referidas a la pérdida de la nacionalidad o de la ciudadanía, otras relativas a las restricciones de ingreso o salida del país, o bien a la revocación o anulación de pasaportes. En algunos casos, las medidas pueden estar combinadas, en otros, únicamente referir a esta última, esto es, la anulación o no emisión de un documento de identidad necesario para ingresar o salir del país.

El presente artículo referirá a esta temática, cuestionando particularmente si la restricción a la libertad de circulación, en algunos casos acompañada con limitantes a otros derechos, como los derechos políticos o a la nacionalidad, es un patrón común que adoptan Gobiernos autoritarios como medida de represión.⁹ En este sentido, se propone realizar una revisión de la legislación de Cuba, Nicaragua, y Venezuela que podría servir como fuente jurídica de estas restricciones, analizar los puntos concordantes, y contrastarla con los estándares derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluyendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y otros pronunciamientos.¹⁰

Para ello, la siguiente sección (II) abordará a estas medidas desde la perspectiva de los derechos humanos involucrados, y describirá algunos estándares internacionales en lo que respecta al control de sus límites. Luego, el apartado tercero (III) sistematizará la legislación de Cuba, Nicaragua, y Venezuela sobre la materia, apreciará los aspectos comunes, y la relacionará con otros Estados. Asimismo,

2024, https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/198.asp&utm_content=country-ven&utm_term=class-mon

⁹ Corresponde notar que los Estados cuyo análisis es objeto en este trabajo son clasificados como los tres regímenes autoritarios de América, según el último índice de democracia de The Economist. Al respecto: EIU, Democracy Index 2024 pp. 12-13. Asimismo, Cuba es catalogado como una “autocracia cerrada” según el índice V-Dem, mientras que Nicaragua y Venezuela son “autocracias electorales”. Al respecto: V-Dem. Informe sobre la Democracia 2024, p. 17.

¹⁰ El presente trabajo referirá particularmente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), no obstante similares conclusiones se extraerían de analizarse otros instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

a los efectos comparativos, la sección (IV) ahondará sobre la historia latinoamericana de los años 70, para, en base a los informes de la CIDH, identificar si estas restricciones fueron adoptadas en ese marco. Finalmente, se arribarán a algunas conclusiones (sección V).

II. DERECHOS HUMANOS APLICABLES Y ALGUNOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS EN CUANTO A SUS LIMITACIONES

2.1. Diferenciación entre las medidas adoptadas y determinación de los derechos humanos involucrados

Conforme fue anticipado, los medios que se han adoptado son distintos, según cada uno de los Estados considerados. En este orden, corresponde diferenciar, con una perspectiva de los derechos involucrados y las implicancias que poseen, a cada una de esas medidas, algunas de las que incluso confluyen, como el citado ejemplo de Kitty Monterrey en Cuba.

Referiré a los distintos supuestos y tipo de medida, adoptando una escala que considere su gravedad desde la perspectiva de los derechos involucrados.

- (a) Primero, la *prohibición de salida del país* para los nacionales, cuya libertad de circulación se ve coartada (artículo 22.2 de la CADH),¹¹ pero que conservan los demás derechos, como la nacionalidad y los derechos políticos.
- (b) Segundo, la *prohibición de ingreso al país* sea para extranjeros o nacionales, lo que también restringe la libertad de circulación, y lo que se vuelve más gravoso para los nacionales, puesto que el artículo 22.5 de la CADH prohíbe impedir el ingreso al país del cual se es nacional¹². Esta medida podría implicar, según los hechos, la afectación del ámbito de aplicación de otros derechos, como los derechos políticos, en tanto en algunos sistemas esas per-

¹¹ El artículo 22.2 de la CADH establece: “toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio”.

¹² El artículo 22.5 de la CADH dispone: “Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo”.

sonas, que no pueden ingresar al país, no podrán ejercer su derecho al voto o a ser elegidos para ocupar cargos públicos de ese país.¹³

- (c) Tercero, la *revocación o anulación del pasaporte vigente*, documento necesario para la salida o ingreso al país en forma lícita, así como para la circulación internacional en otros Estados. La medida supone una restricción a la libertad de circulación, pero además conlleva un riesgo de mayor gravedad cuando la persona no tiene otro documento para ingresar o permanecer en forma legítima en el territorio de otro Estado.¹⁴
- (d) En cuarto lugar, en algunos Estados, como se indicará ocurre en Cuba, se prevé la posibilidad de la *pérdida de la ciudadanía* para determinadas personas, lo que impactará en sus derechos políticos, y puede también afectar su libertad de circulación.
- (e) Por último, la *pérdida de la nacionalidad* es la medida más gravosa, en tanto no solamente restringe el derecho a la nacionalidad (artículo 20 de la CADH), sino también, dependiendo del caso, podría suponer una afectación a los derechos políticos tomando en cuenta que el ser nacional es muchas veces requisito para su ejercicio, e implica un importante riesgo de apatridia, cuando la persona no tiene otra nacionalidad.¹⁵ En este sentido, la Corte IDH

¹³ También puede impactar en otros derechos por la posible separación familiar que ello conlleva. Al respecto: Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Nicaragua. A/HRC/54/60, 2023, párr. 37-38.

¹⁴ Otros derechos se podrían ver involucrados dependiendo del caso concreto. A los efectos de ahondar sobre los efectos de esta medida es posible consultar: CEJIL, “Anulación de pasaportes en Venezuela: una estrategia de silenciamiento y represión contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas”, abril 2025, p. 21 y ss.

¹⁵ La Corte IDH ha explicitado la obligación de los Estados de prevenir, evitar y reducir la apatridia. Sostuvo que: “los Estados tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación, respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya aplicación favorezca el incremento del número de personas apátridas. La apatridia tiene como consecuencia imposibilitar el goce de los derechos civiles y políticos de una persona, y ocasionarle una condición de extrema vulnerabilidad”. Corte IDH. *Caso de Personas dominicanas y haitianas expul-*

sostuvo que: “la Convención Americana recoge el derecho a la nacionalidad en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer su vinculación con un Estado determinado, y el de proteger al individuo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo”.¹⁶

Los derechos que se verán involucrados dependerán del caso concreto y de la medida adoptada.¹⁷ No obstante, y conforme fue señalado, la pérdida de la nacionalidad o de la ciudadanía, o las restricciones a la entrada o salida del país, incluyendo en lo anterior a la anulación de pasaportes, se relacionarán con los artículos 20 (derecho a la nacionalidad), 22 (derecho de circulación y residencia), y 23 (derechos políticos) de la CADH. En adición, dependiendo de los motivos o causas que conlleven a la adopción de esas medidas, el caso se podría vincular también con la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13 de la CADH), y con el principio de igualdad y no discriminación (artículos 1.1 y 24 de la CADH). En tercer lugar, atendiendo a cómo y por quién se ordenaron estas restricciones, así como sus vías impugnativas, también correspondería considerar el debido proceso, y las garantías y protección judiciales (artículo 8 y 25 de la CADH).

sadas vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, núm. 282, párr. 257. Por otra parte, la pérdida de la nacionalidad podría tener otras implicancias, sobre las que no nos detendremos. A modo de ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas reparó, respecto a Nicaragua, que la pérdida de la nacionalidad implicó la imposibilidad de acceder al cobro de pensiones o al ejercicio profesional. A su vez, que esta medida fue acompañada de otras, como la eliminación de la persona en los registros públicos, lo que calificó como la “muerte civil” a su respecto. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Nicaragua. A/HRC/54/60, 2023, párrs. 33-35.

¹⁶ Corte IDH. *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana...*, cit., párr. 254.

¹⁷ Cabe aclarar que la casuística es más amplia y pueden existir, en la realidad, otras medidas vinculadas a lo anterior, además de las consideradas.

Por último, la Corte IDH refirió al derecho a defender la democracia¹⁸ y, más recientemente, consideró al derecho a defender los derechos como un derecho autónomo,¹⁹ los que también se podrían ver aplicados en estos casos, de entenderse que la medida es adoptada como represalia a la realización de actos que impliquen el ejercicio de estos derechos.

Mayor aún, el magistrado Eduardo Ferrer Mac-Gregor caracterizó recientemente un *derecho a la democracia*. En su voto concurrente a la sentencia del caso *Capriles vs. Venezuela* expresó que:

“[...] se puede decir que en el SIDH el *derecho a la democracia* se extrae de una lectura integral del *corpus iuris* interamericano, en concreto del preámbulo y los artículos 1, 23, 24, 29, 30 y 32 de la CADH; del preámbulo y los artículos 2b) y 2d), 3d) y 3f), 9, 31, y 45f) de la Carta de la OEA; y de los artículos 1, 2, 3, 4 y 8 de la Carta Democrática Interamericana. Dicho derecho da tutela a la condición *sine qua non* del efectivo goce de todos los derechos protegidos por la Convención Americana, esto es, *la democracia representativa*, como sustrato de la relación, de la triada democracia, Estado de Derecho y derechos humanos”.²⁰

Ferrer Mac-Gregor aclaró que: “la Corte IDH deja ver en la sentencia [del caso *Capriles Vs. Venezuela*] la existencia de un *derecho a la democracia*, lo cual puede ser desarrollado en el futuro, por las juezas y jueces de las futuras integraciones del Tribunal”.²¹ Este derecho también se podría ver comprometido en estos casos, particularmente cuando este tipo de medidas responden a un contexto generalizado de represión hacia la oposición, o de erosión de las bases democráticas.

¹⁸ Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C, núm. 302, párr. 148 y 164.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C, núm. 506, párrs. 974-982.

²⁰ Voto concurrente de Eduardo Ferrer Mac-Gregor a la sentencia de Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela*, 10 de octubre de 2024, párr. 104.

²¹ *Idem*, párr. 101.

2.2. Estándares en lo que refiere a los “límites de los límites”

No realizaré un análisis exhaustivo de los estándares interamericanos relacionados con los derechos, lo que sería necesario a los efectos de aplicar un control de convencionalidad. Únicamente mencionaré en forma sucinta algunos puntos relacionados con el tratamiento de sus posibles límites, y lo realizaré tomando en cuenta tres aspectos centrales.

Primero, corresponde indicar que hay ciertos derechos que, en esta temática, no admiten restricciones. Por ejemplo, el artículo 22.5 de la CADH refiere a que “nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo”. La doctrina ha enfatizado, a este respecto, que “no queda duda que la prohibición de expulsión de nacionales no admite excepciones”.²² Por consiguiente, medidas que impliquen la expulsión o la prohibición de ingreso a nacionales no serían convencionales.

En segundo lugar, y para aquellos derechos que sí admiten limitaciones, se exigirá que estén previstas en la ley, persigan determinados fines, y cumplan con el principio de proporcionalidad, esto es, con la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.²³

En lo anterior corresponderá ahondar y agregar, según el caso, las previsiones específicas sobre los fines legítimos, sobre quién debiera adoptar la medida, y sobre el debido proceso y las

²² Uprimmy Yepes, Rodrigo y Sánchez Duque, Luz María, “Artículo 22. Libertad de circulación y residencia”, en: Steiner, Christian y Uribe, Patricia (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Argentina, Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 664.

²³ Por ejemplo, Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C, núm. 111 párr. 124; *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127, párr. 206; *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, núm. 279, párr. 200; y *Caso Capriles vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2024. Serie C, núm. 541, párr. 160.

garantías judiciales.²⁴ A modo de ejemplo, en el caso del artículo 23 de la CADH (derechos políticos) es necesario diferenciar las hipótesis para conocer las exigencias aplicables. Sobre ese artículo la Corte IDH sostuvo que:

el primer supuesto se refiere a las restricciones de carácter general que puede establecer la ley (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental), mientras que el segundo supuesto se refiere a las restricciones a los derechos políticos impuestas por vía de una sanción a una persona en particular (condena, por juez competente, en proceso penal). De la jurisprudencia de este Tribunal se desprende que la interpretación del término “exclusivamente” incluido en el artículo 23.2 dependerá de si se trata de restricciones a los derechos políticos generales (primer supuesto) o particulares (segundo supuesto).²⁵

También en este punto es oportuno detenernos en la interpretación y aplicación de algunos conceptos jurídicos indeterminados como fines que habilitarían las restricciones. El artículo 22 de la CADH establece, entre otros, los derechos a residir y circular en el territorio de un Estado en el que se hallare legalmente y a salir libremente del país, inclusive del propio. La disposición incluye específicamente que estos derechos únicamente pueden ser restringidos en virtud de una ley, “en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”. En este aspecto, es necesario enfatizar en cuanto las nociones de “seguridad nacional”, “orden público”, entre otros, no quedan libradas al arbitrio del intérprete,²⁶ sino que deben ha-

²⁴ Sobre estos últimos puntos puede verse especialmente: CIDH. Informe N. 192/20. Caso 12.592. Fondo. Elias Gattass Sahih, Ecuador. 14 de julio de 2020, párr. 52 y ss.

²⁵ Corte IDH. OC 28/21. Opinión Consultiva de 7 de junio de 2021. Serie A, núm. 28, párr. 106.

²⁶ Corresponde notar que la “seguridad nacional” fue una doctrina empleada en regímenes dictatoriales latinoamericanos. Puede ahondarse, en oposición, sobre la interpretación que corresponde realizar a dichos conceptos jurídicos indeterminados en el marco de una sociedad democrática y de un

llarse inmersas en la propia noción de democracia, en la protección de derechos, y un Estado de Derecho como trilogía mínima del Sistema.²⁷ La Corte IDH indicó lo siguiente:

No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.²⁸

Asimismo, en materia de igualdad, el análisis se tornará más riguroso de presentarse un motivo sospechoso de discriminación, como la opinión política (artículo 1.1 de la CADH). En estos casos la Corte IDH ha referido a la aplicación de un “escruti-

Estado de Derecho, especialmente con relación al “orden público” en: Garat, María Paula, *Los derechos fundamentales frente al orden público*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 237-242.

²⁷ Corte IDH. OC-8/87. Opinión Consultiva de 30 de enero de 1987. Serie A, núm. 8, párr. 26; CIDH. Compendio sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos. Estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 318/23, 30 de noviembre de 2023. Los tres conceptos sientan las bases del *Ius Constitutionale Commune en America Latina*. Al respecto: Bogdandy, Armin von, *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Aclaración conceptual*, en Bogdandy, Armin von; Morales Antoniazzi, Mariela y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Ius constitutionale commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law e Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017, p. 149.

²⁸ Corte IDH. OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva de 13 de noviembre de 1985. Serie A, núm. 5, párr. 67.

nio estricto que incorpora elementos especialmente exigentes en el análisis”.²⁹ El Tribunal Interamericano reafirmó la importancia de la prohibición de la discriminación por opiniones políticas sobre la base de la noción de sociedad democrática y el rol que ocupa la expresión de opiniones políticas en ella.³⁰

En conexión con esto último, la tercera cuestión que apuntar, en cuanto a los estándares interamericanos aplicables y, particularmente, al control de los límites a estos derechos, es la estrecha interrelación entre los derechos considerados y su vínculo con la noción de democracia. En este sentido, tanto la Corte IDH en el caso *Capriles vs. Venezuela*,³¹ como la CIDH en el *Informe sobre las graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral* de ese país,³² enfatizaron en el quebrantamiento que este tipo de prácticas suponen en la tríada Estado de Derecho, protección a derechos, y democracia. La CIDH destacó “que el caso venezolano ilustra claramente la relación intrínseca entre los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Estos tres elementos conforman una tríada en la que cada uno se define, complementa y cobra sentido en función de los otros”.³³

Si pensamos en un supuesto concreto e hipotético, en el que el Estado prevea la pérdida de la nacionalidad en forma arbitraria, por ejemplo, por opiniones políticas, se estarían afectando los derechos previstos en los artículos 20 y 24 de la CADH (derecho a la nacionalidad e igualdad ante la ley).³⁴ Pero, a su vez,

²⁹ Corte IDH. *Caso I.V. vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, núm. 329, párr. 241.

³⁰ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C, núm. 293, párr. 226.

³¹ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela*..., cit., párr. 93-94.

³² CIDH. *Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral*, OEA/Ser.L/V/II Doc. 253/24 27 de diciembre de 2024, párr. 6, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/informe-venezuela-graves-violacionesddhh-contexto-electoral.pdf>

³³ *Idem*.

³⁴ En este punto la Corte IDH sostuvo que: “la determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin perjuicio

la prohibición contenida en el artículo 22.5 de la CADH podría ser evadida. Incluso también podría tratarse de restricciones a la libertad de expresión y circulación, y derechos políticos, y también impactar en los derechos a defender la democracia y los derechos. Lo que aquí se quiere demostrar es la inseparable relación que todos estos derechos poseen y su conexión intrínseca con la propia noción de democracia. Por eso, el control de los límites también debe ser realizado en conjunto y tomando en cuenta la afectación democrática de estas medidas.

A modo ejemplo, la Corte IDH expresó que “un límite a la facultad estatal de determinar quiénes son nacionales, es el deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley sin discriminación”.³⁵ En este mismo sentido, deviene oportuno mencionar otros documentos de interés en esta materia, como las Directrices sobre pérdida y privación de la nacionalidad publicadas por ACNUR en 2020, en las que se enfatiza, entre otras cuestiones, que la privación de la nacionalidad no debe utilizarse como medio para deslegitimar determinadas opiniones políticas, o disidencias con el Gobierno.³⁶

Analizaré seguidamente, y en forma más pormenorizada, la medida de anulación de pasaportes.

de ello, resulta necesario que dicha atribución estatal se ejerza en concordancia con los parámetros emanados de normas obligatorias del derecho internacional a las que los propios Estados, en ejercicio de su soberanía, se hayan sometido. Así, de acuerdo al desarrollo actual del derecho internacional de los derechos humanos, es necesario que los Estados, al regular el otorgamiento de la nacionalidad, tengan en cuenta: a) su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia y b) su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación”. Corte IDH. *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana...*, cit., párr. 256.

³⁵ Corte IDH. *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana...*, cit., párr. 318. El caso es citado por Uprimmy Yepes, Rodrigo y Sánchez Duque, Luz María, *op. cit.*, pp. 664-665, invocándose como límite indirecto del artículo 22.5 de la CADH.

³⁶ ACNUR. Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, HCR/GS/20/05, May 2020, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123216>

2.3. La inconventionalidad de la revocación de pasaportes por motivo de opinión política

En el caso de revocación o anulación de un pasaporte —sin pérdida de nacionalidad o ciudadanía—, se estará restringiendo la libertad de circulación, en tanto posibilidad de salir libremente del territorio, de ingresar a él, o bien de permanecer legalmente en otro territorio cuando es el único documento con el que se cuenta. En este sentido, si bien la medida representa una restricción a la libertad de circulación internacional, también puede suponer la interferencia en el ejercicio de otros derechos, especialmente cuando la persona no posee otro documento para poder circular en el extranjero.

Conforme a lo ya expuesto, la CADH prohíbe que se adopten medios que impliquen el impedimento de ingreso al país del que se es nacional (artículo 22.5 CADH). Por otra parte, y en lo que respecta a las otras restricciones que la anulación de un pasaporte puede suponer, como la prohibición de salida, o la circulación internacional, para ser legítima, debiera estar prevista en una ley, poseer un fin legítimo, y cumplir con la proporcionalidad.³⁷

El artículo 22.3 de la CADH refiere a determinados fines: prevenir infracciones penales, proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral, la salud pública, o los derechos y libertades de los demás.³⁸ Corresponderá interpretar estos fines en el marco de una sociedad democrática en la que también es aplicable el principio de igualdad y no discriminación (siendo la opinión política un motivo previsto expresamente en el artículo 1.1 de la CADH), y en la que corresponde también salvaguardar el derecho a defender la democracia y a defender los derechos.

No caben dudas que la adopción de estas restricciones por motivos políticos no cumple con la exigencia de la finalidad legítima, ni tampoco de la proporcionalidad. La razón invocada es

³⁷ Al respecto: Corte IDH. *Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C, núm. 276, párr. 132.

³⁸ En igual sentido Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay...*, cit., párr. 117; *Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam...*, cit., párr. 132.

discriminatoria, según lo previsto en el artículo 1.1 de la CADH, y su fundamento es contrario a los postulados básicos de un régimen democrático.

En materia de libertad de circulación, la Corte IDH ha recurrido al Comentario General No. 27 emitido por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.³⁹ En este punto el Comentario establece:

Como para los viajes internacionales normalmente es necesario contar con documentos adecuados, en particular un pasaporte, el derecho a salir del Estado debe incluir el de obtener los documentos de viaje necesarios. La emisión del pasaporte corresponde normalmente al Estado de la nacionalidad de la persona. La negativa de un Estado a emitir un pasaporte o prorrogar su validez a un nacional que reside en el extranjero puede privar a esa persona del derecho de salir del país de residencia y de viajar a otra parte. No constituye justificación el que un Estado alegue que ese nacional tendría derecho a volver a su territorio sin pasaporte.⁴⁰

Asimismo, en relación al supuesto en el que una restricción esté basada en la orientación política de la persona, el Comité indicó lo siguiente:

La aplicación de las restricciones permisibles en virtud del párrafo 3 del artículo 12 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] debe ser compatible con otros derechos consagrados en el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación. Por ejemplo, el restringir los derechos consagrados en los párrafos 1 y 2 del artículo 12 haciendo distinciones de cualquier clase, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social constituiría una clara violación del Pacto⁴¹.

³⁹ Por ejemplo: Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay...*, cit., párr. 124 y 132.

⁴⁰ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Comentario General 27, libertad de circulación, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27, 2 de noviembre de 1999, párr. 9.

⁴¹ *Idem*, párr. 18.

III. LA LEGISLACIÓN BAJO ANÁLISIS (CUBA,
NICARAGUA, Y VENEZUELA): PARÁMETROS
COMUNES Y COMPARACIÓN CON OTROS ESTADOS

**3.1. Los recientes cambios
normativos de Cuba y Nicaragua**

Tanto Cuba como Nicaragua, poseen legislación aplicable al otorgamiento y restricción de pasaportes y otros documentos, que fueron aprobadas o modificadas recientemente.

En el caso de **Cuba**, el 19 de julio de 2024 fueron sancionadas las leyes de ciudadanía y de migración. La Ley de Ciudadanía otorga al Presidente de la República y al Ministro del Interior la competencia sobre pérdida y privación de la ciudadanía cubana (artículo 18.1), y prevé que “es causa para ser privado de la ciudadanía cubana, alistarse en cualquier tipo de organización armada con el objetivo de atentar contra la integridad territorial del Estado cubano, sus ciudadanos y demás personas residentes en el país, o desde el extranjero realizar actos contrarios a los altos intereses políticos, económicos y sociales de la República de Cuba, siempre que así se considere por la autoridad de ciudadanía correspondiente” (artículo 55.1)⁴².

Por su parte, la Ley de Migración, en sus artículos 96.1, 97, y 98.1, contiene las limitantes en el ingreso y egreso del país. En lo que aquí interesa, no podrá entrar a Cuba quien realice alguna de estas acciones: “organizar, estimular, realizar, participar y financiar acciones hostiles contra los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado cubano”, o bien “cuando razones de Defensa y Seguridad Nacional, así lo aconsejen”, o cuando haya sido declarado “indeseable o expulsado” (artículo 96). Por otra parte, la autoridad puede determinar la prohibición de salida del país por “razones de Defensa y Seguridad Nacional” o “por otras razones de interés público” (artículo 97). El artículo 98 establece restricciones al ingreso para ciudadanos cubanos, por “interés de garantizar la Defensa, Seguridad Nacional o el Orden Interior”,

⁴² El presente comentario se realiza en base al proyecto de ley, al ser la fuente oficial disponible, en: https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2024-06/proyecto-ley-de-ciudadania_2.pdf

“orden e interés público”, u “otras que puedan perjudicar o representen grave peligro para la población” (artículo 98).⁴³

Asimismo, corresponde notar que el artículo 98.2, en sede de impedimentos de ingreso de ciudadanos cubanos al país, prevé que la decisión podrá ser impugnada luego de notificada a través del proceso de amparo de los derechos constitucionales.⁴⁴

La normativa también establece causales de expulsión para una persona extranjera, entre otras, que “sea declarado persona non grata”, “incite al odio racial, religioso, cultural o político”, o “constituya una amenaza para la Defensa y la Seguridad Nacional y el Orden Público”.⁴⁵

La autoridad migratoria competente es el Ministerio del Interior, su Dirección de Identificación, Migración, Extranjería y Ciudadanía, y los órganos territoriales afines a esta, establecidos en el territorio nacional (artículo 15).⁴⁶

Por su parte, *Nicaragua* también modificó recientemente el ordenamiento jurídico aplicable a esta temática. En ese Estado dos leyes son relevantes. En primer lugar, la Ley 1145 del 10 de febrero de 2023 que prevé la pérdida de nacionalidad para las personas sentenciadas por la Ley 1055 del 22 de diciembre de 2020, siendo una medida aplicada por la autoridad judicial y de-

⁴³ El presente comentario se realiza con base al proyecto de ley https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2024-07/16.proyecto-ley-migracion-ultima-version_0.pdf

⁴⁴ *Idem*. Parecería que la disposición aplicaría únicamente a la hipótesis prevista en el artículo 98 (impedimento de ingreso de ciudadanos cubanos al país), aunque no resulta claro si también sería extensible a la medida de prohibición de salida regulada por el artículo 97. Igualmente, corresponde apuntar que conforme a la Ley de Amparo se excluye de esa acción a “las reclamaciones relativas a la defensa y la seguridad nacional, las medidas adoptadas en situaciones excepcionales y de desastre para salvaguardar la independencia, la paz y la seguridad del país” (artículo 6). Véase Ley 152/2022, publicada en la Gaceta Oficial el 15 de julio de 2022, <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2022-074.pdf>

⁴⁵ El presente comentario se realiza con base al proyecto de ley https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2024-07/16.proyecto-ley-migracion-ultima-version_0.pdf

⁴⁶ *Idem*.

biendo notificar al Consejo Supremo Electoral.⁴⁷ Por tanto, en segundo lugar la Ley 1055, por su parte, establece bajo el acápite de “defensa de los derechos del pueblo” lo siguiente:

Los nicaragüenses que encabecen o financien un golpe de estado, que alteren el orden constitucional, que fomenten o insten a actos terroristas, que realicen actos que menoscaben la independencia, la soberanía, y la autodeterminación, que inciten a la injerencia extranjera en los asuntos internos, pidan intervenciones militares, se organicen con financiamiento de potencias extranjeras para ejecutar actos de terrorismo y desestabilización, que propongan y gestionen bloqueos económicos, comerciales y de operaciones financieras en contra del país y sus instituciones, aquellos que demanden, exalten y aplaudan la imposición de sanciones contra el Estado de Nicaragua y sus ciudadanos, y todos los que lesionen los intereses supremos de la nación contemplados en el ordenamiento jurídico, serán “Traidores a la Patria” por lo que no podrán optar a cargos de elección popular, esto sin perjuicio de las acciones penales correspondientes establecidas en el Código Penal de la República de Nicaragua para los “Actos de Traición”, los “Delitos que comprometen la Paz” y los “Delitos contra la Constitución Política de la República de Nicaragua”.⁴⁸

En adición, más recientemente, el 18 de enero de 2024 se aprobó una modificación al artículo 21 de la Constitución de Nicaragua, agregando expresamente que “los Traidores a la Patria pierden la calidad de nacional nicaragüense”.⁴⁹

⁴⁷ Ley 1145 publicada en la Gaceta Oficial el 10 de febrero de 2023, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetan.ssf/5eea6480fc3d-3d90062576e300504635/5b64d73abfc8dd4e06258952005496da/\\$FILE/Ley%20N%C2%B0.%201145%20Ley%20Especial%20que%20Regula%20la%20P%C3%A9rdida%20de%20la%20Nacionalidad%20Nicarag%C3%B-Cense%2010-02-2023%20GDO%2025.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetan.ssf/5eea6480fc3d-3d90062576e300504635/5b64d73abfc8dd4e06258952005496da/$FILE/Ley%20N%C2%B0.%201145%20Ley%20Especial%20que%20Regula%20la%20P%C3%A9rdida%20de%20la%20Nacionalidad%20Nicarag%C3%B-Cense%2010-02-2023%20GDO%2025.pdf)

⁴⁸ Ley 1055 aprobada el 21 de diciembre de 2020, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.ssf/C4084E2665A5610F06258642007E9C3F/\\$-File/Ley%20N%C2%B0%201055,%20Ley%20Defensa%20de%20los%20De-rechos%20del%20Pueblo.pdf?Open](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.ssf/C4084E2665A5610F06258642007E9C3F/$-File/Ley%20N%C2%B0%201055,%20Ley%20Defensa%20de%20los%20De-rechos%20del%20Pueblo.pdf?Open)

⁴⁹ Ley 1190 de reforma al artículo 21 de la Constitución Política de Nicaragua, aprobada el 18 de enero de 2024, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.ssf/\(\\$All\)/B7DBCf55D795103406258AAC004E-2D4E?OpenDocument#:~:text=%22Art%C3%ADculo%2021%20La%20adquisici%C3%B3n%20p%C3%A9rdida,la%20calidad%20de%20nacio-](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.ssf/($All)/B7DBCf55D795103406258AAC004E-2D4E?OpenDocument#:~:text=%22Art%C3%ADculo%2021%20La%20adquisici%C3%B3n%20p%C3%A9rdida,la%20calidad%20de%20nacio-)

La CIDH ha referido a estas dos disposiciones para indicar que “han sido aplicadas como el fundamento para privar de su nacionalidad a las personas nicaragüenses consideradas opositoras al Gobierno, a las que llaman ‘traidoras a la patria’ perpetuando un clima de terror en la población”.⁵⁰

Asimismo, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó derogar esta normativa,⁵¹ y sostuvo que, si bien la pérdida de nacionalidad de 222 nicaragüenses fue adoptada por un tribunal, “no se divulgó información sobre un juicio penal o cualquier proceso legal en el que se hubieran adoptado estas decisiones, y en el que las personas afectadas hubieran podido ejercer su defensa, como exige el derecho internacional de los derechos humanos”.⁵²

Por otra parte, en el mismo informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se puntualizó que “desde septiembre de 2022, a 27 nacionales nicaragüenses se les negó la entrada a Nicaragua después de viajar brevemente fuera del país”, y que en abril de 2023 ello ocurrió con dos familiares de una de las 222 personas expulsadas. En el reporte se da cuenta que esta práctica aumentó en 2023 y “afectó a varias personas que realizaban actividades internacionales de defensa de los derechos humanos en Nicaragua”.⁵³

nal%20nicarag%C3%BCense%22.&text=Se%20mandata%20la%20publicaci%C3%B3n%20de,en%20La%20Gaceta%2C%20Diario%20Oficial

⁵⁰ CIDH. Comunicado de prensa. La CIDH y la OACNUDH condenan la escalada de violaciones de derechos humanos en Nicaragua, 17 de febrero de 2023, <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/024.asp>

⁵¹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Nicaragua. A/HRC/54/60, 2023, párr. 79, literal b.

⁵² Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Nicaragua. A/HRC/54/60, 2023, párr. 32.

⁵³ *Ibidem*, párr. 36-38.

3.2. El caso de Venezuela

En *Venezuela*, el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley número 4.571 del 22 de marzo de 2021 regula la expedición, renovación y prórroga de pasaportes. El artículo 9 establece que el pasaporte podrá ser anulado “por orden administrativa o judicial”.⁵⁴

No es posible determinar, por no resultar públicas, si las recientes decisiones de anulación de pasaportes que se manifestaron en los medios de prensa se basaron en dicha normativa, y si se motivaron en alguna causal en particular.⁵⁵ No obstante, corresponde notar que el reciente informe efectuado por CEJIL sobre esta temática da cuenta de esta ley, aunque también nota que, en el último tiempo, “las autoridades llevaron a cabo estas acciones de forma repentina, sin ofrecer justificaciones ni intentar presentar un marco de apariencia legal”.⁵⁶

En este sentido, el comunicado de prensa realizado por la CIDH refiere a datos de al menos 36 casos de personas defensoras, comunicadoras y sus familias, a quienes se les anuló el pasaporte. Ahonda sobre Yendri Velásquez, defensor de derechos

⁵⁴ Decreto 4.571 del 22 de marzo de 2021, publicado en la Gaceta Oficial el 22 de marzo de 2021, <https://www.moore-venezuela.com/MediaLibsAndFiles/files/venezuelaweb.moorestephens.com2020/38/38224965-fd7b-4a50-9502-c16f6628a98c.pdf>

⁵⁵ Corresponde notar, no obstante, que de acuerdo con la Constitución vigente los nacionales venezolanos por nacimiento no podrían ser privados de su nacionalidad (artículo 35). Asimismo, el artículo 50 de la Constitución venezolana dispone: “Toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver, trasladar sus bienes y pertenencias en el país, traer sus bienes al país o sacarlos, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. En caso de concesión de vías, la ley establecerá los supuestos en los que debe garantizarse el uso de una vía alterna. Los venezolanos y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna. Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos o venezolanas”.

⁵⁶ CEJIL, *Anulación de pasaportes en Venezuela: una estrategia de silenciamiento y represión contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas*, abril 2025.

humanos de las personas LGBTI, cuyo pasaporte fue anulado cuando se disponía a realizar un viaje para participar ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.⁵⁷

En adición, y en el informe “Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral”, la CIDH observó a la anulación de pasaportes presentada en el contexto poselectoral (inmediatamente posterior a la elección presidencial del 28 de julio de 2024) como un nuevo patrón represivo. Expuso lo siguiente:

Al menos 40 personas defensoras de derechos humanos, con liderazgo social, periodistas, y sus familiares, han sido víctimas de esta práctica dirigida a limitar la libre circulación e infundir terror. En algunos casos, las autoridades confiscaron pasaportes en el aeropuerto internacional Simón Bolívar de Maiquetía mientras las personas intentaban viajar al extranjero. En otros casos, las personas se enteraron de la anulación de sus pasaportes al consultar la página del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME). [...] La Comisión considera que estos patrones responden a una represalia por la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia.⁵⁸

No obstante, por otra parte, es oportuno indicar que la problemática con el otorgamiento de documentos de identidad necesarios para salir del país no es de este año, sino que en el informe de 2021 la CIDH ya lo había mencionado, aunque no en referencia a la anulación, sino a otros impedimentos. Sostuvo que:

La Comisión también advierte que muchas personas venezolanas se han visto imposibilitadas de migrar de forma regular debido a la falta de documentación como pasaportes, cédulas de identidad o certificados de nacimiento en el caso de niñas y niños. Del mismo modo, ha sido informada que aproximadamente dos millones de personas venezolanas no contarían con pasaporte debido a distin-

⁵⁷ CIDH. Comunicado de prensa. CIDH y RELE condenan prácticas de terrorismo de estado en Venezuela, 15 de agosto de 2024, <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/184.asp>

⁵⁸ CIDH. Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral, cit, párr. 82.

tos obstáculos. De conformidad con los datos de la organización civil *Save my identity*, entre los obstáculos para adquirir los pasaportes, se encuentran: i) constante incremento de su costo; ii) demora en su tramitación de hasta de 3 años; y iii) dificultades en el proceso de su tramitación, que incluyen fallas técnicas del sistema e imposibilidad de acceder al sistema para solicitar citas.⁵⁹

En este mismo sentido, corresponde notar que esta medida había sido denunciada en 2016 por Luis Florido, quien narró ante la CIDH, entre otros actos de persecución, la imposibilidad de salir del país hacia Perú, y la posterior anulación de su pasaporte basada en “una denuncia de hurto registrada por las autoridades que sería errónea”.⁶⁰ Asimismo, la organización “Transparencia Venezuela” reportó varios casos de dirigentes políticos opositores a quienes se les habría anulado el pasaporte en 2017.⁶¹

En el informe elaborado por CEJIL en 2025 se da cuenta de que “de los 40 casos documentados, 35 periodistas y personas defensoras de derechos humanos descubrieron la anulación de sus pasaportes durante el mes de agosto”.⁶² Se indica que la medida no solo afecta a personas con alta visibilidad pública, aunque “afecta principalmente a personas defensoras de derechos humanos, periodistas, comunicadores y activistas, tanto dentro como fuera del país, extendiéndose en algunos casos a sus familiares directos, incluidas parejas, niñas y niños”.⁶³ A su vez, se da cuenta que interviene el SAIME y también la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM), en una medida que se conoce por las personas afectadas o bien a través del sistema informático (siste-

⁵⁹ CIDH. Informe anual 2021, Capítulo IV.b (Venezuela), párr. 199, <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/ia2021cap4b.venezuela-es.pdf>

⁶⁰ CIDH. Resolución 12/17, Medida cautelar No. 616-16. Luis Florido respecto de Venezuela, 7 de abril de 2017, párr. 7.

⁶¹ Transparencia Venezuela. Negación de la identidad venezolana, <https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2018/04/Negaci%C3%B3n-de-la-identidad-en-Venezuela.pdf>

⁶² CEJIL, Anulación de pasaportes en Venezuela: una estrategia de silenciamiento y represión contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas, abril 2025, p. 12.

⁶³ *Ibidem*, p. 13.

ma del SAIME), o bien en el aeropuerto.⁶⁴ Se señala que: “Ninguna de las personas consultadas en esta investigación recibió una notificación oficial sobre la decisión de anulación de sus pasaportes. La mayoría contaba con un pasaporte vigente al momento de la anulación, con un promedio de 7 años restantes de validez”.⁶⁵

La investigación elaborada por CEJIL narra lo relatado por algunos de las personas afectadas. Indica que un periodista sostuvo que “es un mecanismo represivo, de alerta, de intimidación, de hostigamiento”.⁶⁶ A ello se agrega la percepción de que “se siente un silencio fuerte y lo leo como un contexto de miedo y autocensura”.⁶⁷

3.3. Patrones comunes y comparación con las recientes reformas en otros Estados autoritarios

De lo analizado es posible extraer algunos parámetros comunes, que pueden ser observados asimismo de la tabla Anexo VI, a saber:

- (a) La decisión de pérdida de nacionalidad, o prohibición de ingreso o salida del país, o de revocación de un documento -como el pasaporte-, según cada supuesto analizado de acuerdo a cada regulación, es adoptada por una autoridad administrativa. Se exceptúa el caso de Nicaragua que establece la intervención judicial.
- (b) No se exige una motivación en una causal excepcional, sino que la normativa, o bien no establece hipótesis taxativas (Venezuela), o bien las prevé en forma por demás amplia, apelando a conceptos jurídicos indeterminados como el “interés público”, la “seguridad nacional”, o el “orden público” (Cuba).
- (c) En forma adicional, en el caso de Cuba y Nicaragua hay previsiones específicas en las que se podrían incluir a los opositores o críticos con el régimen político, como ser

⁶⁴ *Ibidem*, p. 10, 13, y 15.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 25.

“declarado persona non grata” o participar en “acciones hostiles contra los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado cubano” (Cuba), o quienes “lesionen los intereses supremos de la nación contemplados en el ordenamiento jurídico” (Nicaragua).

- (d) La normativa particular aplicable a esta temática no consagra expresamente la realización de un procedimiento que prevea, por ejemplo, garantías del debido proceso previo a la adopción de la decisión.
- (e) Estas disposiciones tampoco establecen una vía impugnativa específica de la resolución, con la única excepción de la mención al proceso de amparo constitucional en el caso de Cuba para la prohibición de ingreso a sus ciudadanos (Cuba, artículo 98.2 de la Ley de Migración).⁶⁸

Por último, esta regulación no es solo encontrada en el continente americano. Otros Estados que son considerados autocracias⁶⁹ también poseen disposiciones similares de reciente aprobación. A modo de ejemplo, en diciembre de 2022 se sancionaron enmiendas a la Ley de Ciudadanía de *Bielorussia* por la que es posible privar de la ciudadanía a quien estuviere en el extranjero y fuere condenado por “daños graves a los intereses de Bielorrusia”.⁷⁰ Por su parte, el 18 de abril de 2023 el Parlamento de *Rusia* dispuso una nueva normativa sobre pérdida de ciudadanía que incluye las causales de realizar “acciones que representan una amenaza para la seguridad nacional” o “la participación en actividades de ONG extranjeras o internacionales declaradas indeseables”, a ser aplicadas por el Servicio Federal de Seguridad.⁷¹

⁶⁸ Si bien los puntos (d) y (e) no son mencionados en forma expresa, podrían ser aplicables otras disposiciones o regulaciones generales que no fueron analizadas.

⁶⁹ Cabe notar que Bielorrusia y Rusia fueron clasificados como regímenes autoritarios o autocracias, según el último índice de democracia de The Economist (2024) y de V-Dem (2024). Al respecto: EIU, Democracy Index 2024 p. 20; y V-Dem. Informe sobre la Democracia 2024, p. 17.

⁷⁰ Información basada en la publicación: Human Rights Watch. Belarus: New Laws Target Critics in Exile, 22 de diciembre de 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/12/22/belarus-new-laws-target-critics-exile>

⁷¹ Información basada en la publicación en prensa “Rusia retirará la ciudadanía adquirida a personas que difamen al Ejército”, del 18 de abril de 2023,

No caben dudas que las medidas aquí analizadas involucran la aplicación de varios de los derechos reseñados en la sección anterior de este artículo. Si contrastamos estas medidas con los tres puntos que fueron previamente señalados en referencia al control de los límites a los derechos humanos, podríamos realizar varios cuestionamientos. Por un lado, algunas de las restricciones podrían vulnerar las reglas previstas en el artículo 22.5 de la CADH. Asimismo, por otra parte, correspondería preguntarse si la medida tiene un fin legítimo, no alcanzando con fórmulas genéricas como el “interés público”. En adición, si ese fin y el motivo es discriminatorio, correspondiendo responder afirmativamente cuando la opinión política de la persona sea el fundamento por el que se adopta. Por último, si es proporcionada, lo que dependerá del caso concreto, pero lo que no podría justificarse de perseguirse como forma de represalia a haber adoptado una posición política contraria o crítica al régimen, partido, o persona de Gobierno.

Sea en forma previa o en esto último, o en ambos, corresponderá tomar en consideración la interrelación de los derechos y la grave afectación democrática que estas medidas podrían aparejar de tomarse como forma de persecución o represalia a quienes piensan en forma contraria al Gobierno, o bien como medio para culminar con esa oposición.

IV. LA CASUÍSTICA LATINOAMERICANA EN RELACIÓN CON LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y LOS PASAPORTES EN LOS AÑOS 70 (DICTADURAS MILITARES)

En los años 1970 Latinoamérica fue objeto de dictaduras militares, en las que no me detendré, pero las que contaron con diversos pronunciamientos de la CIDH que daban cuenta de la grave vulneración a derechos cometida en ese contexto. Entre ellos, en el informe anual de 1980-1981 la CIDH aludió expresamente a las expulsiones de personas habidas en distintos Estados de la región, como Bolivia, Chile, Guatemala, Haití, y Paraguay, lo

<https://www.swissinfo.ch/spa/rusia-retirar%C3%A1-la-ciudadan%C3%A1-Da-adquirida-a-personas-que-difamen-al-ej%C3%A9rcito/48444034>

que en muchos conllevaba una consecuente prohibición de re-ingreso al país.⁷²

En este marco, de un análisis de los informes emitidos en dicha época,⁷³ es posible observar medidas con similitud a las ahora analizadas en el pasado de *Chile, El Salvador, Panamá, Paraguay, Surinam, y Uruguay*. En la tabla Anexo VII se sintetizan estos casos y su fuente informativa.

En 1977 la CIDH mencionó el contexto de *Chile*, en el que, por decreto del Ministerio del Interior, se privó de la nacionalidad a varios dirigentes sindicales. La Comisión resaltó, no obstante, que la Corte Suprema de Justicia dejó sin efecto dicha decisión en diciembre de 1977.⁷⁴

El informe sobre Chile de la CIDH de 1985 da cuenta de una serie de modificaciones legislativas en la materia objeto de este análisis, que pueden ser resumidas de la siguiente forma:⁷⁵

- (a) El Decreto-Ley 81, del 6 de noviembre de 1973 facultaba al Presidente de la República a disponer la expulsión o abandono del país a personas extranjeras o nacionales, y la prohibición de reingreso sin autorización del Ministerio del Interior.
- (b) El Decreto-Ley 604, del 10 de agosto de 1974 posibilitaba prohibir el ingreso al país a los nacionales o extranjeros que realizaran “actos contrarios a los intereses de Chile,

⁷² CIDH. Informe anual de la CIDH 1980-1981, OEA/Ser.L/V/II.54, doc.9 rev.1, 16 octubre 1981, <https://www.cidh.oas.org/annualrep/80.81sp/indice.htm>

⁷³ Se relevaron los informes anuales de la CIDH emitidos entre 1977 y 1989. Asimismo, la búsqueda se complementó luego con otros informes y resoluciones pronunciados por la CIDH en dicho período y contexto.

⁷⁴ CIDH. Informe Anual de la CIDH 1977, OEA/Ser.L/V/II.43, Doc. 21 corr. 1, 20 abril 1978 capítulo X, párr. 1-3, <https://www.cidh.oas.org/annualrep/77sp/sec.4a.htm#X.%20%20DERECHO%20DE%20NACIONALIDAD>

⁷⁵ Las referencias y contenido normativo que a continuación se cita proviene de: CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile. OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1, 8 de mayo de 1985, párr. 11-18, <https://cidh.oas.org/countryrep/chile85sp/Indice.htm> Sobre el caso de Chile también puede verse CIDH. Resolución No. 24/82, Exiliados, Chile, 8 de marzo de 1982, <https://www.cidh.org/annualrep/81.82sp/Chile.Exiliados.htm>

divulgar determinadas doctrinas o constituir, a juicio del Gobierno, un peligro para el Estado”.

- (c) La Constitución de 1980, que entró en vigencia el 11 de marzo de 1981, preveía en su artículo 41, inciso 2, que en casos de declaración de estado de sitio el presidente podría expulsar chilenos del territorio nacional. Asimismo, la disposición transitoria 24 autorizaba al presidente para declarar un nuevo estado de excepción cuando “se produjeran actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior”. En esos casos, el presidente podría “prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el Artículo 8 de la Constitución, a los que estén sindicados o tengan reputación de ser activistas de tales doctrinas y a los que realice actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior”.⁷⁶

En base a esta normativa, la CIDH relató algunas de las medidas adoptadas. Por una parte, la prohibición de ingreso al territorio chileno a quienes hubieren salido por temor a persecución política. En este sentido, la CIDH refirió a que “en los dos primeros años del Gobierno militar cerca de 20.000 chilenos abandonaron su patria por motivos de temer una persecución política”.⁷⁷ Por otra parte, la expulsión del territorio y la imposibilidad de reingreso con motivo a considerar que la persona era “un peligro para la seguridad del Estado”, incluyendo en esa categoría “a per-

⁷⁶ La CIDH señaló expresamente que: “A mayor abundamiento, añade el mismo artículo en su inciso final, estas medidas no son susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante la autoridad que las dispuso”. CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile. OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1, 8 de mayo de 1985, párr. 17. Esta disposición está también referida por la CIDH en el Informe Anual de 1986-1987 al indicar que rigió en Chile el estado de emergencia y de peligro de perturbación de la paz interior, por lo que devenía aplicable la disposición transitoria del artículo 24. Asimismo, también se hizo una alusión en el Informe Anual de 1987-1988. Al respecto: CIDH. Informe Anual de la CIDH 1986-1987, <https://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/cap.4a.htm>; y CIDH. Informe Anual de la CIDH 1987-1988, <https://www.cidh.oas.org/annualrep/87.88sp/cap.4a.htm>.

⁷⁷ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile. OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1, 8 de mayo de 1985, párr. 25.

sonas activamente vinculadas con organizaciones de derechos humanos y a dirigentes políticos y sindicales”.⁷⁸

La CIDH mencionó especialmente el caso del escritor Ariel Dorfman “quien se encontraba residiendo en Chile y, que en el momento de regresar al país luego de un viaje al exterior el 2 de agosto de 1987, fue impedido de ingresar por policías que actuaron, según dijeron, cumpliendo órdenes del Ministerio del Interior. El señor Dorfman fue reembarcado en un avión con rumbo a Buenos Aires y si bien la medida fue luego dejada sin efecto, ella pone de manifiesto la precariedad que se cierne sobre el ejercicio de un derecho tan importante como lo es el de residencia y tránsito”.⁷⁹

La CIDH aclaró que: “en muchos casos, la persona afectada normalmente no ha sabido que ha sido sometida a esa condena, al no haber habido juicios previos en contra de ella en los cuales se hayan formulado cargos concretos y donde el afectado haya podido ejercer su derecho de defensa”.⁸⁰

Asimismo, también refirió al aspecto práctico de cómo se adoptaba esta medida, en relación con el pasaporte expedido:

A la gran mayoría de esas personas se les concedió un pasaporte que contenía la leyenda de que era solo válido para salir del país; otros, al ir en el extranjero a un consulado de Chile a renovar su pasaporte, se encontraron con que esa renovación se les concedía con la limitación de que el pasaporte no era válido para viajar a Chile, leyenda que fue posteriormente sustituida por una simple letra ‘L’, símbolo que significaba de que el detentador del pasaporte no estaba autorizado a viajar a Chile.⁸¹

En lo que respecta a *El Salvador*, el informe de la CIDH de 1978 indicó que el artículo 154 de la Constitución establecía la libertad de ingresar al país y la imposibilidad de impedir este de-

⁷⁸ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile. OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1, 8 de mayo de 1985, párr. 21.

⁷⁹ CIDH. Informe anual de la CIDH 1986-1987, <https://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/cap.4c.htm>

⁸⁰ *Idem*, párr. 27.

⁸¹ *Idem*, párr. 25.

recho a salvadoreños. No obstante, dio cuenta de varios casos en los que se prohibió el ingreso por motivos políticos.⁸²

Por otra parte, en el informe sobre derechos humanos de *Panamá*, de 1989, la CIDH invocó el artículo 27 de la Constitución de ese país, según el que “toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las Leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de inmigración”.

Si bien no citó una normativa legal al respecto, la CIDH hizo referencia al incumplimiento con esa disposición constitucional dadas las expulsiones adoptadas respecto de líderes opositores o familiares. Sostuvo que: “el derecho a entrar y salir libremente no rige para los ciudadanos panameños, muchos de los cuales han debido salir bajo la presión de amenazas y violaciones a sus derechos, o han sido directamente expulsados del país. Estas medidas ilegales han sido utilizadas no solo contra opositores activos de distintos quehaceres y sectores sociales, sino también contra sus familiares, no existiendo en la práctica recursos judiciales que puedan corregir tales abusos”.⁸³

En lo que respecta a *Paraguay*, la CIDH mencionó algunos casos de personas exiliadas a las que las autoridades impidieron el regreso.⁸⁴ Asimismo, invocó expresamente la situación de Ligia Prieto de Centurión a quien se le negó el pasaporte, lo que fue objeto de una recomendación particular de la CIDH al Gobierno.⁸⁵ En similar sentido, las autoridades negaron la extensión del pasaporte a Humberto Rubin, propietario de un medio de comunicación (Radio Ñanduti), por lo que era impedido de salir del país.⁸⁶

⁸² CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador OEA/Ser.L/V/II.46, doc.23 rev. 1, 17 noviembre 1978, párr. 4-7, <https://cidh.oas.org/countryrep/ElSalvador78sp/cap6.htm>

⁸³ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá. OEA/Ser.L/V/II.76, 9 de noviembre de 1989.

⁸⁴ CIDH. Informe Anual de la CIDH 1983-1984, párr. 10, <https://www.cidh.org/annualrep/83.84sp/indice.htm>

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ CIDH. Informe Anual de la CIDH 1987-1988, <https://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/cap.4h>.

En *Surinam* la CIDH relató el caso del profesor universitario Linus Rensch, que fue “hostigado e intimidado”, entre otros a través de la confiscación de su pasaporte y la prohibición de salida del país, por “formular críticas”.⁸⁷ En este sentido, el Gobierno manifestó que sus publicaciones eran “sediciosas y contrarrevolucionarias”.⁸⁸

También corresponde considerar los casos sobre *Uruguay*. En el informe anual de los años 1979-1980 la CIDH dio cuenta de medidas adoptadas por las que se restringió la libertad de circulación, como la negativa a expedir o renovar pasaportes, o bien el retiro de pasaportes vigentes. Según indicó, las medidas eran tomadas, entre otras, frente a “personas que sin haber estado procesadas, ni presas, ni requeridas, tienen antecedentes de actividad en medios políticos o sindicales, en la enseñanza, en la prensa, o en las diversas manifestaciones de la cultura y el arte”, o bien a “personas que sin encontrarse necesariamente en alguna de las situaciones indicadas, han participado en actividades de denuncia de la situación del pueblo uruguayo, han manifestado su solidaridad de una u otra forma, o simplemente, se han mostrado preocupadas por las violaciones de los derechos humanos en el Uruguay”.⁸⁹

En la Resolución No. 18/83 del 30 de junio de 1983 la CIDH abordó una denuncia que había realizado Juan Raúl Ferreira, quien aludió a haber salido de ese país por la persecución política de la que era objeto y en la que indicó que las autoridades uruguayas no le renovaban su pasaporte.⁹⁰ La CIDH hizo una extensa referencia al derecho de toda persona a contar con un pasaporte, y a las excepciones estrictas que corresponde sean aplicadas a la expedición de este documento.⁹¹ Afirmó que no respeta el artículo VIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

⁸⁷ CIDH. Informe Anual de la CIDH 1986-1987, <https://www.cidh.oas.org/annualrep/87.88sp/cap.4e.htm> La CIDH refirió al Caso N. 9778, pero el informe del caso no fue encontrado.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ CIDH. Informe Anual de la CIDH 1979-1980, párr. 9, <https://www.cidh.org/annualrep/79.80sp/cap.5c.htm>

⁹⁰ CIDH. Resolución No. 18/83, Caso 2177, 30 de junio de 1983, párr. 1 y 8 de la sección “antecedentes”, <https://www.cidh.org/annualrep/82.83sp/Uruguay2711.htm>

⁹¹ *Idem*, párr. 4 de la sección “considerandos”.

el Gobierno que se niega a extender, renovar o a prorrogar pasaporte válido a sus nacionales cuando lo pidan para viajar, salvo que una sentencia u orden judicial se lo impida, o que ponga tales condiciones u obstáculos que de hecho produzcan en el ánimo de la persona la determinación de renunciar al ejercicio de su derecho por el costo excesivo, moral o, pecuniario, que le impondría el hecho de procurarse por vías legítimas el pasaporte requerido para trasladarse de un país a otro.⁹²

La CIDH también argumentó:

Que la denegatoria del pasaporte en forma injustificada e ilegal a una persona es, en cierta forma, imponerle una capitis diminutio, desposeerlo del documento que hace constar su nacionalidad, impedirle viajar fuera de su patria, obligarle a que, por fuerza de esa circunstancia, se mantenga dentro del país y sometido a las autoridades que lo constriñen a ello, y es por tanto violar el derecho que reconocen a la persona humana el Artículo VIII de la Declaración Americana de Bogotá y el Artículo 13 de la Declaración Universal de París, no obstante que en ninguno de esos documentos se mencione expresamente el derecho al pasaporte como consecuencia lógica del derecho a salir del país natal y regresar a él.⁹³

Por último, la Comisión hizo alusión al “Pasaporte Nansen” y al “Pasaporte de Apátridas y de Refugiados”, esto es, a documentos sustitutivos otorgados por la Liga de Naciones en 1919 y por Naciones Unidas, a aquellos exiliados políticos o a quienes se vieron obligados a salir de su país por dicho motivo, para que pudieran identificarse y ejercer su libertad de circulación.⁹⁴

V. CONCLUSIONES

El presente trabajo cuestionó si las restricciones a la libertad de circulación, muchas veces combinadas o derivadas de otras medidas limitativas de derechos políticos o de nacionalidad, constituían una medida represiva común a Estados autorita-

⁹² *Idem.*

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

rios. A tales efectos se relevaron las disposiciones de reciente aprobación en los tres Estados considerados autocracias en América, y se relacionaron con la normativa que fue expedida en otros Estados que también integran dicha categoría, como Bielorrusia y Rusia. Además, el punto fue comparado con prácticas adoptadas en las pasadas dictaduras latinoamericanas de los años 70.

Del estudio realizado es posible extraer ciertos patrones comunes, pues se incorporaron al ordenamiento jurídico causales de pérdida de ciudadanía, de nacionalidad, o de prohibición de ingreso específicamente vinculadas con la expresión de oposición política al régimen, o bien de conceptos indeterminados (seguridad nacional, orden público, interés público, entre otros) que podrían ser utilizados para fundar la limitante, incluso en contradicción a la interpretación que cabría dar a estos términos en un Estado democrático de Derecho, y a los derechos fundamentales aplicables.

Conforme fue examinado, es aspecto coincidente que, exceptuando el caso de Nicaragua, estas medidas pueden ser adoptadas por una autoridad administrativa, aún sin determinarse expresamente un proceso previo, y en su mayoría y con una única excepción, no se establecen en forma particular recursos impugnativos jurisdiccionales, sin perjuicio de que puedan ser aplicables otras regulaciones generales que prevean un procedimiento a seguirse, y vías recursivas ordinarias.

Estas medidas, si son tomadas como forma de persecución a quienes piensan distinto políticamente, o como manera de responder y terminar con la oposición al Gobierno, ocasionan un grave daño tanto a los derechos involucrados, como al sistema democrático. Ello puede ser constatado de la historia latinoamericana a través de los casos comentados de Chile, El Salvador, Panamá, Paraguay, Surinam, y Uruguay, que en el contexto de Gobiernos autoritarios también recurrieron a limitaciones en cuanto al ingreso o salida al país, y/o a los pasaportes.

En el caso actual de Venezuela corresponde reiterar lo expresado por la CIDH en su reciente informe. Además de considerar

que se trata de una alteración del orden constitucional,⁹⁵ y de prácticas de terrorismo de Estado entre las que sitúa la anulación de pasaportes,⁹⁶ entiende que “estos patrones responden a una represalia por la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia”.⁹⁷

En teoría, y siendo precisos, es necesario diferenciar cada una de estas medidas para determinar específicamente qué derechos están involucrados y cuáles son los estándares aplicables. Asimismo, conforme a lo indicado, en general habremos de encontrar varios derechos que confluyen en un mismo caso, cuyo tratamiento cabrá realizar en conjunto y considerando el supuesto concreto. No obstante lo anterior, la adopción de estas restricciones, sea la prohibición de ingreso o salida, la revocación o anulación del pasaporte, o las más graves pérdida de ciudadanía o nacionalidad, con la motivación de persecución al que piensa políticamente distinto, o a quien se manifiesta en defensa de los derechos y de la democracia, son contrarias a la CADH, no solo por vulnerar la libertad de circulación, la nacionalidad, u otros, sino también por incumplir con el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, actualmente, estas medidas podrían representar una afectación al derecho de defender la democracia y los derechos, este último considerado como un derecho autónomo por la Corte IDH.⁹⁸

Dentro de las recomendaciones efectuadas por el informe elaborado por CEJIL sobre esta temática, corresponde destacar la referida a la cooperación de los demás Estados.⁹⁹ Es menester

⁹⁵ CIDH. Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral, *cit.*

⁹⁶ *Idem*, párr. 157

⁹⁷ *Idem*, párr. 82.

⁹⁸ Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia...*, *cit.*, párr. 974-982.

⁹⁹ Concretamente se propone a los Estados “reconocer documentos vencidos o anulados para trámites legales y migratorios; implementar y agilizar procesos de refugio para afectados, especialmente a personas defensoras de derechos humanos y periodistas; ampliar mecanismos temporales de regularización con opción al estatus de refugiado”, entre otras. CEJIL, *Anulación de pasaportes en Venezuela: una estrategia de silenciamiento y represión contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas*, abril 2025, p. 34.

vincular dicha cooperación con los mecanismos de garantía colectiva de la democracia; en este caso, a los efectos de adoptar medidas que permitan garantizar los derechos de las personas y, a su vez, defender la democracia.

Por último, es de apuntar que el caso de anulación de pasaportes en Venezuela que fue manifestado en algunos medios de prensa y denunciado por la CIDH aún se regiría por una ley de 2021.¹⁰⁰ Esa ley, sin perjuicio de contener una disposición abierta que faculta la revocación del documento a la autoridad administrativa y judicial sin establecer una causal predeterminada, aún no posee, como en Cuba o Nicaragua, o aún Bielorrusia y Rusia, una mención específica en la que podría ingresar la represión a personas contrarias al régimen de Gobierno o con opiniones políticas disidentes. La pregunta con la que finaliza este trabajo es, por tanto, si Venezuela seguirá el camino de sus pares y proseguirá con la consagración expresa de estas medidas como represión a quien opina distinto al régimen político, o, por el contrario, se logrará un restablecimiento democrático y, por consiguiente, terminar con este y otros patrones de violación a derechos humanos.

Desde la academia es nuestro rol profundizar en el efecto que este tipo de medidas tienen, especialmente en lo que respecta a la vulneración de derechos que estas prácticas suponen y, especialmente, a su afectación para la democracia.

¹⁰⁰ Corresponde igualmente destacar que, de acuerdo con lo sostenido por CEJIL, la ley no permite adoptar las medidas que se llevan a cabo, por lo que “no tiene base legal alguna”. CEJIL, Anulación de pasaportes en Venezuela: una estrategia de silenciamiento y represión contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas, abril 2025, p. 28.

VI. SÍNTESIS Y CLASIFICACIÓN DE NORMATIVA
VIGENTE EN CUBA, NICARAGUA Y VENEZUELA

<i>Estado</i>	<i>Ley</i>	<i>Medidas</i>	<i>Causas (entre otras)</i>	<i>Autoridad que la adopta</i>	<i>Proceso previo</i>	<i>Vías impugnativas</i>
Cuba	Ley de Ciudadanía.	Pérdida de ciudadanía.	Desde el extranjero realizar actos contrarios a los altos intereses políticos, económicos y sociales de la República de Cuba, siempre que así se considere por la autoridad de ciudadanía correspondiente.	Administrativa (presidente de la República y Ministro del Interior).	No se prevé expresamente.	No se establecen expresamente.
Cuba	Ley de Migración.	Prohibición de ingreso al país para extranjeros.	Organizar, estimular, realizar, participar y financiar acciones hostiles contra los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado cubano / Por razones de Defensa y Seguridad Nacional / Si fue declarado indeseable o expulsado.	Administrativa (Ministerio del Interior).	No se prevé expresamente.	No se establecen expresamente.
Cuba	Ley de Migración.	Prohibición de ingreso al país para cubanos.	Por razones de Defensa, Seguridad Nacional o el Orden Interior, por razones de orden e interés público, u otras que puedan perjudicar o representen grave peligro para la población.	Administrativa (Ministerio del Interior).	No se prevé expresamente.	Proceso de amparo de los derechos constitucionales.
Cuba	Ley de Migración.	Restricción de salida del país.	Por razones de Defensa y Seguridad Nacional, o por otras razones de interés público.	Administrativa (Ministerio del Interior).	No se prevé expresamente.	No se establecen expresamente.

<i>Estado</i>	<i>Ley</i>	<i>Medidas</i>	<i>Causas (entre otras)</i>	<i>Autoridad que la adopta</i>	<i>Proceso previo</i>	<i>Vías impugnativas</i>
Cuba	Ley de Migración.	Expulsión.	Ser declarado “persona non grata”, incite al odio racial, religioso, cultural o político, o constituya una amenaza para la Defensa y la Seguridad Nacional y el Orden Público.	Administrativa (Ministerio del Interior).	No se prevé expresamente.	No se establecen expresamente.
Nicaragua	Artículo 21 de la Constitución y Ley 1145.	Pérdida de la nacionalidad.	Ser declarado “traidor contra la patria”, entre otros por realizar actos “que lesionen los intereses supremos de la nación contemplados en el ordenamiento jurídico”.	Judicial	No se prevé expresamente.	No se establecen expresamente.
Venezuela	Decreto 4571.	Anulación de pasaporte.	No prevén causales expresas.	Administrativa o judicial.	No se prevé expresamente.	No se establecen expresamente.

VII. SÍNTESIS DE MEDIDAS DE AFECTACIÓN A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN
ADOPTADAS EN EL CONTEXTO AUTORITARIO LATINOAMERICANO ENTRE 1977-1989

<i>Estado</i>	<i>Medidas</i>	<i>Ley</i>	<i>Causas (entre otras)</i>	<i>Procedimiento y medios impugnativos</i>	<i>Fuente de la que se extrajo la información</i>
Chile	Expulsión o abandono del país y prohibición de reingreso sin autorización administrativa.	Decreto-Ley 81 de 1983.	Personas extranjeras o nacionales.	Decisión del presidente.	CIDH: Informe sobre Chile 1985.

<i>Estado</i>	<i>Medidas</i>	<i>Ley</i>	<i>Causas (entre otras)</i>	<i>Procedimiento y medios impugnativos</i>	<i>Fuente de la que se extrajo la información</i>
Chile	Prohibición de ingreso.	Decreto-Ley 604 de 1974.	Personas extranjeras o nacionales que realizan "actos contrarios a los intereses de Chile", o constituyan "a juicio del Gobierno, un peligro para el Estado".		CIDH: Informe sobre Chile 1985.
Chile	Prohibición de ingreso o expulsión.	Constitución de 1980.	Quienes propagaren determinadas doctrinas, estuvieran sindicados, o tuvieran reputación de ser activistas de dichas doctrinas, realizaran actos contrarios a los intereses de Chile, o constituyan un peligro para la paz interior.	Decisión del Presidente, sin ser susceptible de recurso alguno salvo el de reconsideración ante la misma autoridad. Para la prohibición de ingreso se colocaba una letra "L" en el pasaporte.	CIDH: Informe sobre Chile 1985 CIDH: Informe Anual 1986-1987 y 1987-1988.
El Salvador	Prohibición de ingreso.	Sin normativa (en contrariedad al artículo 27 de la Constitución).	Motivos políticos.		CIDH: Informe sobre El Salvador 1987.
Panamá	Expulsión del país.	Sin normativa (en contrariedad al artículo 154 de la Constitución).	Líderes opositores o familiares.	Sin recurso judicial.	CIDH: Informe sobre Panamá 1989.
Paraguay	Prohibición de ingreso.	No se especifica.	Personas exiliadas.		CIDH: Informe Anual 1983-1984.

<i>Estado</i>	<i>Medidas</i>	<i>Ley</i>	<i>Causas (entre otras)</i>	<i>Procedimiento y medios impugnativos</i>	<i>Fuente de la que se extrajo la información</i>
Paraguay	Negación de otorgamiento de pasaporte.	No se especifica.	Ligia Prieto Centurón y Humberto Rubin (motivos políticos).		CIDH: Informe Anual 1983-1984. CIDH: Informe Anual 1987-1988.
Surinam	Confiscación del pasaporte y prohibición de salida.	No se especifica.	Realizar publicaciones consideradas “sediciosas y contrarrevolucionarias” (Linus Rensch).		CIDH: Informe Anual 1986-1987.
Uruguay	Negativa a expedir o renovar pasaportes, y retiro de pasaportes vigentes.	No se especifica.	Entre otros: “personas que sin haber estado procesadas, ni presas, ni requeridas, tienen antecedentes de actividad en medios políticos o sindicales, en la enseñanza, en la prensa, o en las diversas manifestaciones de la cultura y el arte”, o bien a “personas que sin encontrarse necesariamente en alguna de las situaciones indicadas, han participado en actividades de denuncia de la situación del pueblo uruguayo, han manifestado su solidaridad de una u otra forma, o simplemente, se han mostrado preocupadas por las violaciones de los derechos humanos en el Uruguay”.		CIDH: Informe Anual 1979-1980 y Resolución No. 18/83, Caso 2177 (1983).

La regulación del discurso de odio, un arma de doble filo: entre protección y represión

Stefanía Rainaldi Redon

RESUMEN: el límite entre prevenir y combatir el discurso de odio y su uso para restringir derechos humanos es estrecho. Con el auge de internet y las redes sociales, varios Gobiernos han intentado mitigar sus efectos, pero estas regulaciones pueden vulnerar la libertad de expresión. Este artículo analiza cómo algunas leyes “anti-odio” han sido utilizadas para reprimir la oposición política y restringir derechos fundamentales, con especial énfasis en la situación de autoritarismo en Venezuela. Se argumenta que este marco legal guarda paralelismos con otros Estados que han adoptado medidas similares, promoviendo la represión en contradicción con tratados internacionales de derechos humanos. A través de estudios comparativos de Nicaragua, Ecuador y Cuba, se evalúan estas restricciones bajo los estándares internacionales, en particular desde los sistemas Interamericano y Universal mediante el enfoque del *Ius Constitutionale Commune en América Latina* (ICCAL).

PALABRAS CLAVE: discurso de odio, libertad de expresión, autoritarismo, derecho internacional de los derechos humanos, Venezuela, *Ius Constitutionale Commune* en América Latina.

SUMARIO: I. Introducción. II. Metodología. III. Marco teórico sobre discurso de odio y restricción de la libertad de expresión. IV. Presentación de casos de leyes y regulaciones contra el discurso de odio que generan restricciones a la libertad de expresión. V. Consideraciones finales desde el enfoque del ICCAL.

I. INTRODUCCIÓN

El límite entre la legítima necesidad de prevenir y combatir el discurso de odio —entendido como un medio para intimidar, oprimir o incitar a la violencia contra personas o grupos por motivos de raza, religión, nacionalidad, género u otras características— y su utilización como herramienta para limitar derechos humanos es delgado. Con el auge de internet, las redes sociales y otros intermediarios que facilitan la difusión del discurso de odio, varios Gobiernos y organismos internacionales han intentado mitigar sus efectos perjudiciales.¹ Sin embargo, estos esfuerzos pueden entrar en conflicto con el derecho a la libertad de expresión, también protegido por tratados internacionales y legislaciones nacionales.²

Aunque existe consenso sobre la necesidad de regular el discurso de odio para prevenir sus efectos dañinos, dichas restricciones deben estar previstas en una ley que cumpla con estándares claros y específicos para evitar vulnerar el derecho a la libertad de expresión. En ausencia de estas garantías, las normativas pueden transformarse en herramientas de censura y represión, empleadas para silenciar voces opositoras y restringir el debate público. En esta línea, Díaz Hernández señala que el debate sobre el discurso de odio en contextos electorales es particularmente complejo, ya que pone en tensión la protección de la libertad de expresión y la necesidad de prevenir la incitación al odio y la violencia. Aunque estas regulaciones están orientadas a proteger a grupos vulnerables contra la discriminación, su aplicación en campañas electorales puede ser problemática, dado que a menudo se utilizan desproporcionadamente contra figuras políticas o candidatos, distorsionando su propósito original. Díaz Hernández advierte que es crucial distinguir entre discursos que incitan al odio y aquellos que forman parte del debate político

¹ Vaca Villarreal, Pedro, Relator Especial para la Libertad de Expresión, “Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet”, CIDH, RELE, junio de 2024.

² OAS, “Chapter VII - Hate Speech and the American Convention On Human Rights”, 1 de agosto de 2009, https://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=443&lID=1#_ftn1.

legítimo, ya que en contextos electorales existe el riesgo de que estas leyes se utilicen para silenciar a la oposición o limitar la crítica, lo que puede vulnerar la libertad de expresión y afectar el proceso democrático.³

Este artículo analiza la regulación del discurso de odio como un arma de doble filo, mostrando cómo algunas leyes “anti-odio” han sido utilizadas para reprimir a la oposición política y a la sociedad civil, afectando derechos fundamentales esenciales en un Estado democrático de derecho. En particular, se examina el contexto de autoritarismo en Venezuela, donde el Gobierno ha instrumentalizado el aparato institucional para justificar violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Se argumenta que este marco legal guarda paralelismos con otros Estados que, a su vez, han adoptado prácticas represivas mediante regulaciones que contravienen tratados internacionales. Para eso, el artículo explora el papel del *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL) frente a estas regulaciones, con énfasis en el caso venezolano.⁴

Para ello este artículo analiza las restricciones a la libertad de expresión impuestas a través de la legislación “anti-odio”. En primer lugar, se define qué se entiende por discurso de odio, su relación con la libertad de expresión y las características de las leyes que lo regulan, así como los posibles problemas que estas plantean. Luego, se presentan estudios comparativos de Nicaragua, Ecuador y Cuba, utilizando diferentes índices de medición de democracia y libertades para contrastarlos con la situación en Venezuela. Finalmente, se evaluarán estas medidas a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como del Sistema Universal de protección de los derechos humanos desde el ICCAL.

³ Díaz Hernández, Marianne, *Discurso de odio en América Latina: tendencias de regulación, rol de los intermediarios y riesgos para la libertad de expresión*, Derechos Digitales en América Latina, 2020.

⁴ Bogdandy, Armin von, Morales Antoniazzi, Mariela y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017.

II. METODOLOGÍA

Este artículo analiza las restricciones a la libertad de expresión mediante la regulación del discurso de odio y para ello utiliza índices que evalúan la relación entre la calidad democrática de los Estados y las limitaciones a este derecho fundamental. En particular, los índices de *Freedom House*,⁵ *Reporteros Sin Fronteras*⁶ y *V-Dem*⁷ evidencian cómo la reducción de la libertad de expresión suele acompañar el fortalecimiento de prácticas autoritarias. Este artículo, no obstante, focaliza su atención en aquellos casos donde la legislación “anti-odio” ha sido empleada como herramienta de control político. A través de un enfoque comparativo basado en los índices mencionados, se identificaron países de América Latina con marcos normativos represivos o con serias dificultades para ejercer la libertad de expresión. La selección se limitó a la región para mantener la coherencia del análisis con el marco del ICCAL y se excluyeron otros casos debido a la falta de legislación específica sobre discurso de odio o por no contar con información accesible y sistematizada. En primer lugar, se analizan los marcos regulatorios de Nicaragua, Cuba y Ecuador, identificados por organismos internacionales como casos en los que se han restringido derechos fundamentales. Posteriormente, se realiza un estudio más detallado sobre Venezuela, apoyado en observaciones de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que han señalado los riesgos y abusos derivados de estas regulaciones.

Para identificar los casos de estudio relacionados con el discurso de odio, se utilizó una metodología de enfoque mixto inductivo que combina la identificación de términos clave, la revisión de textos legales y la consulta de fuentes secundarias para seleccionar y analizar casos de estudio relevantes sobre la regulación

⁵ Freedom House, “The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict”, 2024, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2024/mounting-damage-flawed-elections-and-armed-conflict>.

⁶ Reporteros sin Fronteras, “Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024”, <https://rsf.org/es/classement/2024/am%C3%A9rica>.

⁷ V-Dem Centro Regional América Latina, “Informe sobre la Democracia 2024 - La democracia gana y pierde en las urnas”.

del discurso de odio. A continuación, se describen los elementos de la metodología que se pueden inferir del análisis del archivo:

1. Identificación de palabras clave: búsqueda de términos como “discurso de odio”, “incitación al odio” en fuentes secundarias para acceder a fuentes primarias normativas o regulatorias.
2. Revisión de documentos legales y regulaciones: los casos enumerados incluyen referencias directas a textos legales específicos que se revisaron.
3. Análisis de fuentes secundarias y notas de prensa: además de las fuentes primarias de legislación, la metodología incluyó la consulta de fuentes secundarias, como notas de prensa, informes de organizaciones de derechos humanos, y comunicados de organismos internacionales a nivel internacional y regional. Esto proporciona un contexto adicional y análisis sobre cómo se perciben y se aplican estas leyes en la práctica de acuerdo con el ICCAL tal como se explica a continuación.

El ICCAL ofrece un marco teórico útil para analizar las restricciones excesivas a la libertad de expresión en contextos autoritarios. Este enfoque promueve una interpretación constitucional que busca conectar los textos normativos con la realidad política, social y económica de la región, abordando las tensiones que surgen entre el ejercicio del poder político y los derechos fundamentales. En un escenario donde la libertad de expresión es constantemente vulnerada por leyes ambiguas o represivas, el ICCAL se presenta como una herramienta clave para evaluar y mitigar estos abusos, ofreciendo soluciones basadas en el fortalecimiento del constitucionalismo transformador, los derechos humanos y la democracia.⁸

El ICCAL surge como respuesta a la desconexión entre los textos constitucionales y la realidad política en América Latina. Frente a fenómenos como el ejercicio concentrado del poder político, la corrupción y la impunidad, así como la influencia de in-

⁸ Werneck Arguelles, Diego, “Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New *Ius Commune*”, *International Journal of Constitutional Law* 17, núm. 1, 6 de mayo de 2019, pp. 368-374, <https://doi.org/10.1093/icon/moz011>.

tereses privados en decisiones públicas. Este enfoque tiene como objetivo fomentar el diálogo entre tribunales y la inclusión del derecho internacional de los derechos humanos en la interpretación constitucional, lo que permite una mejor adaptación de las constituciones nacionales a la compleja realidad social de la región.⁹ Es así que, el ICCAL se presenta no solo como un concepto jurídico, sino como un movimiento que busca transformar la política y la sociedad latinoamericanas mediante el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.¹⁰ Lo anterior, resulta particularmente relevante en el análisis de las limitaciones a la libertad de expresión, ya que su agenda prioriza el combate a las deficiencias estructurales que existen en muchos países de la región y promueve una sociedad más plural y cohesionada. En el contexto de Venezuela, por ejemplo, donde la desconfianza entre el Gobierno y los organismos internacionales de derechos humanos ha llevado al debilitamiento del Estado de derecho, el ICCAL ofrece un marco para evaluar y contrarrestar las restricciones a la libertad de expresión impuestas por leyes como la “Ley contra el odio”. En el análisis del discurso de odio y su impacto en la libertad de expresión, se identifican varios temas comunes que permiten un entendimiento más profundo de las dinámicas legales y políticas en juego.

III. MARCO TEÓRICO SOBRE DISCURSO DE ODIO Y RESTRICCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El discurso de odio, tanto en el derecho internacional como en las legislaciones nacionales, plantea un desafío significativo debido a la ausencia de una definición universalmente aceptada. Este capítulo examina las dificultades inherentes a la definición y regulación del discurso de odio, destacando cómo las formulaciones legales imprecisas pueden dar lugar a abusos que socavan derechos fundamentales. Asimismo, analiza los esfuerzos de los marcos normativos internacionales y regionales por ofrecer al-

⁹ Bogdandy, Armin von, Morales Antoniazzi, Mariela y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*

¹⁰ *Idem.*

ternativas que permitan un equilibrio adecuado entre la protección contra el discurso de odio y la salvaguarda de la libertad de expresión.

3.1. La no definición de discurso de odio

No existe una definición universal en el derecho internacional del discurso de odio.¹¹ La apología del odio se refiere con frecuencia a expresiones a favor de la incitación a hacer daño (particularmente a la discriminación, hostilidad o violencia) con base en la identificación de la víctima como perteneciente a determinado grupo social o demográfico.¹² En este sentido, Risso Ferrand enfatiza la complejidad de regular el discurso de odio, destacando cómo las definiciones vagas pueden llevar a la censura de discursos legítimos y cómo en contextos autoritarios, estas regulaciones pueden ser mal utilizadas para reprimir la disidencia. Por lo tanto, aboga por una regulación cuidadosa y claramente definida que proteja tanto a las minorías de la incitación al odio como a la sociedad en general de los excesos de censura.¹³

En relación con la falta de definición, la Relatora Especial de la ONU sobre asuntos de minorías, Rita Izsák, indicó que, para crear leyes efectivas contra la incitación al odio, es crucial no confundir el discurso de odio con otros tipos de discurso incendiario, hostil u ofensivo. Para ello propone distinguir la incitación al odio insistiendo que las sanciones penales por discurso de odio deben ser una medida de última instancia, aplicable solo en situaciones justificables, para ello la clave está en distinguir qué es una situación justificable.¹⁴ Para ello, puede resultar útil considerar lo que Bakircioglu plantea, una definición amplia de

¹¹ Risso Ferrand, Martín, “La libertad de expresión y el combate al discurso del odio”, *Estudios constitucionales* 18, núm. 1, 2020, pp. 51-89, <https://doi.org/10.4067/S0718-52002020000100051>

¹² OAS, “OAS - Organization of American States”.

¹³ Risso Ferrand, Martín, *op. cit.*

¹⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, A/HRC/28/64, 5 de enero de 2015, párr. 54.

discurso de odio incluiría la difamación de grupos o un ataque a la dignidad o reputación de un grupo o individuo. Esto abarcaría expresiones que se consideren ofensivas, incluso si no conducen a resultados dañinos. En contraste, una definición más estrecha de discurso de odio limitaría las expresiones que tengan la intención de incitar al odio o la violencia contra determinados grupos o individuos. El autor plantea que esa dificultad de no contar con criterios universales para definir el discurso de odio podría solucionarse mediante el desarrollo adicional de jurisprudencia tanto a nivel nacional como internacional.¹⁵

En esta línea, Bertoni, refiriendo a la jurisprudencia del TEDH y a recomendaciones de la ONU, plantea que para que un discurso se considere de odio deben cumplirse estos principios: 1) debe tener el propósito de incitar a la violencia, evaluando cuidadosamente el lenguaje usado; 2) debe considerarse el contexto de la expresión; y, 3) debe analizarse si el discurso puede ser una causa probable o indirecta de daño, incluso si no lo causa directamente.¹⁶

A nivel regional, en el sistema interamericano de derechos humanos, estas limitaciones debe ser de naturaleza excepcional y, para ser admisible, debe someterse a tres condiciones básicas establecidas en el artículo 13.2 de la Convención Americana: a) las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa; b) las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, y c) las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro del objetivo que persiguen, estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr dicho objetivo.

¹⁵ Onder Bakircioglu, "Freedom of Expression and Hate Speech", *Tulsa Journal of Comparative & International Law* 16, núm. 1, 2009, pp. 1-50.

¹⁶ Bertoni, Eduardo Andres, *Libertad de expresión en el Estado de Derecho*, 2008, p. 182.

3.2. La regulación del discurso de odio como limitante de la libertad de expresión

La libertad de expresión es un derecho humano y un pilar esencial para el avance de las sociedades democráticas.¹⁷ El nivel de protección de este derecho sirve como una medida clave para evaluar la solidez de una democracia. En contraste, los regímenes autoritarios se distinguen por su uso de cualquier medio necesario para reprimir a sus opositores políticos. De este modo, Bakircioglu señala la paradoja inherente en las democracias: al salvaguardar la libertad de expresión, estas también permiten que sus críticos puedan amenazar la estabilidad del sistema democrático.¹⁸

En lo que refiere a la normativa internacional, hay tratados internacionales que refieren a la prohibición del discurso de odio sin definirlo. Así, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁹ en su artículo 4 prohíbe la difusión de ideas basada en el *odio racial*. Mientras que el artículo 20 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁰ (PIDCP) establece que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia debe estar prohibida por la ley. En su artículo 19 protege el derecho a la libertad de expresión, pero plantea que puede estar sujeto a restricciones que deben ser *expresamente fijadas por ley* y necesarias para a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y, b) la protección de la *seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*.

Existen algunos pronunciamientos de organismos internacionales en relación con la definición del discurso de odio. A nivel

¹⁷ Risso Ferrand, Martín, *op. cit.*; Onder Bakircioglu, *op. cit.*

¹⁸ Onder Bakircioglu, *op. cit.*

¹⁹ “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”, OHCHR, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.

²⁰ “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, OHCHR, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

universal de protección de derechos humanos, en 2012, el Relator de Naciones Unidas para la libertad de expresión mostró su preocupación sobre la existencia y utilización de leyes que reprimen el derecho a la libertad de expresión en nombre del combate al discurso del odio.²¹ También ha expresado su preocupación sobre la existencia y utilización de leyes nacionales imperfectas presumiblemente para combatir la incitación al odio pero que de hecho se utilizan para reprimir voces críticas o contrarias.²² Por su parte, la UNESCO ha señalado que el discurso de odio no debe incluir conceptos amplios y abstractos, como las ideologías políticas, la fe o las creencias personales. Además, no se refiere únicamente a insultos, expresiones ofensivas o provocadoras dirigidas a una persona.²³

En el ámbito de protección universal de derechos humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) también amplía las restricciones a la libertad de expresión en el contexto del discurso de odio. El artículo 4 exige a los Estados condenar la propaganda y los grupos basados en la superioridad racial y promover sanciones legales para quienes inciten al odio o la discriminación racial.

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha desarrollado principios clave para regular la libertad de expresión y el discurso de odio. El CERD sostiene que, aunque la libertad de expresión es un derecho fundamental, no es ilimitado. Puede ser restringido para proteger los derechos de otros, la seguridad nacional, el orden público, y la salud o moral públicas. Dichas restricciones deben estar claramente definidas

²¹ Global Freedom of Expression, “Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina”, <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/estandares-internacionales-de-libertad-de-expresion-guia-basica-para-operadores-de-justicia-en-america-latina-2017/?lang=es>.

²² Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión Nota del Secretario General, A/67/357, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n12/501/28/pdf/n1250128.pdf>

²³ “Countering online hate speech - UNESCO Biblioteca Digital”, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233231>

por la ley y aplicarse solo cuando sean necesarias. Además, la libertad de expresión no debe utilizarse para destruir los derechos y libertades de otras personas, incluyendo el derecho a la igualdad y la no discriminación.²⁴ Así, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que todos tienen derecho a la libertad de opinión y expresión, lo que incluye el derecho a buscar, recibir y difundir información por cualquier medio. Este derecho es desarrollado por tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que garantiza la libertad de expresión pero también permite su restricción para proteger los derechos de otros o el orden público. El artículo 20 del PIDCP va más allá al prohibir la apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación, hostilidad o violencia.²⁵

La CIDH ha planteado en diversas ocasiones que el discurso de odio puede ser manipulado fácilmente para abarcar expresiones que puedan ser consideradas ofensivas por otras personas, particularmente por quienes están en el poder. Esto puede conducir a la indebida aplicación de la ley para restringir las expresiones críticas y disidentes, lo que implicaría una violación al derecho a la libertad de expresión.²⁶ Por ejemplo, en el caso de Carlos Baraona Bray vs. Chile, la CIDH determinó que las expresiones del demandante, aunque perturbadoras u ofensivas, no incitaban a la violencia y, por lo tanto, no justificaban sanciones penales. La CIDH sostiene que, en una sociedad democrática, es crucial permitir a los ciudadanos participar en debates públicos sin temor a represalias penales, siempre que no se incite a la violencia.²⁷

La Corte IDH también ha enfatizado que cualquier restricción a la libertad de expresión debe cumplir con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Esto significa que las restricciones deben estar claramente estipuladas por la ley, ser necesarias para proteger derechos específicos, y ser propor-

²⁴ Comité CERD, “Recomendación general No 34 aprobada por el Comité. Discriminación racial contra afrodescendientes. CERD/C/GC/34.”, 2011, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8466.pdf>.

²⁵ OAS, “OAS - Organization of American States”.

²⁶ Global Freedom of Expression, *op. cit.*

²⁷ CIDH, Informe No. 52/ 19, Caso 12.624, Fondo. Carlos Baraona Bray. Chile. 4 de mayo de 2019.

cionadas al interés que se busca proteger, de conformidad con el artículo 13.2 de la CADH. La relación entre la protección del derecho a la libertad de expresión y las restricciones impuestas debe estar equilibrada, asegurando que no se utilicen como herramientas para suprimir la disidencia o limitar indebidamente los derechos fundamentales.

Martín Risso sintetiza los estándares establecidos por la Corte IDH para la limitación del discurso de odio,²⁸ destacando que cualquier restricción debe ser compatible con los principios democráticos y responder a las necesidades de las sociedades e instituciones democráticas. Primero, las limitaciones deben estar claramente definidas en leyes precisas, como lo exige el principio de legalidad, el cual no se cumplió en el caso Usón Ramírez.²⁹ En segundo lugar, estas restricciones deben tener fines legítimos y taxativos según la Convención. Además, debe realizarse un balance entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos de los demás, siempre que estos se vean claramente amenazados. Las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática, proporcionales y adecuadas al fin perseguido, sin implicar censura previa, sino solo referirse a responsabilidades posteriores. Finalmente, las limitaciones no deben ser discriminatorias.³⁰

A estas consideraciones se suma que regular el contenido por parte de las autoridades estatales puede resultar en la censura de voces críticas. En esta línea, algunos expertos y responsables de políticas han planteado preocupaciones sobre cómo se pueden conciliar soluciones globales con enfoques locales que respondan a contextos específicos, como las regulaciones relacionadas con elecciones, la normativa sobre anuncios o los modelos de autorregulación de la industria. Además, los desafíos relacionados con la regulación del contenido en internet no solo implican el control del contenido en sí, sino que también afectan la estructura de internet, vista como un espacio que trasciende las fronteras tradicionales. Dada esta estructura y el papel de las empresas

²⁸ Risso Ferrand, Martín, *op. cit.*

²⁹ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 207, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf

³⁰ Risso Ferrand, Martín, *op. cit.*

privadas, estas han adoptado sus propias definiciones. Así, no solo se trata de cómo se entiende el discurso de odio en países, sino de cómo lo definen plataformas como Facebook, Instagram o YouTube.³¹ Por lo que, a continuación, se abordan los desafíos que presentan los intermediarios en la regulación y prevención del discurso de odio.

3.3. Los desafíos que presentan los intermediarios

Banks señala que el anonimato, la inmediatez y el alcance global de internet lo han transformado en un entorno especialmente propicio para la difusión del discurso de odio. Estas características han debilitado los controles tradicionales, al permitir que los contenidos circulen con velocidad y sin trazabilidad clara, más allá del alcance de la aplicación convencional de la ley. Aunque los Estados han intentado regular internet mediante leyes nacionales, la naturaleza transfronteriza del ciberespacio dificulta la eficacia de dichas medidas. Por un lado, la web se presenta como un espacio más plural y accesible, facilitando el acceso a la información y la participación. Sin embargo, también habilita dinámicas que potencian el daño de los discursos de odio, como la polarización, la coordinación entre usuarios con fines de acoso, el comportamiento inauténtico y automatizado, y la circulación de desinformación. Estos elementos pueden amplificar discursos que cuestionan instituciones democráticas, alientan la violencia o la discriminación, o desacreditan decisiones judiciales o procesos electorales sin base probatoria. Las formas más recientes, como la intervención de inteligencia artificial generativa y redes de bots, agravan este fenómeno al intensificar su escala, velocidad e impacto.³²

Frente a esta problemática, el Consejo de Europa, a través de la Recomendación CM/Rec (2022)16, ha instado a los Estados miembros a implementar medidas legales que obliguen a los

³¹ Díaz Hernández, Marianne, *op. cit.*

³² Banks, James, "Regulating hate speech online", *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 24, núm. 3, 1 de noviembre de 2010, pp. 233-39, <https://doi.org/10.1080/13600869.2010.522323>

intermediarios de Internet a tomar acciones efectivas contra la difusión de discursos de odio prohibidos por la ley. Esta recomendación subraya la importancia de una rápida tramitación de denuncias, la eliminación inmediata de contenido ilícito y la colaboración con autoridades judiciales en la obtención de pruebas y procesamiento de casos, todo esto en cumplimiento con las normas de privacidad y protección de datos. Además, establece que los intermediarios deben explicar de manera clara las razones detrás de sus decisiones de retirar o bloquear contenido, garantizando la transparencia en el proceso. En consonancia con estos lineamientos, el *Digital Services Act* de la Unión Europea ha establecido obligaciones específicas para las grandes plataformas digitales, incluidas medidas de diligencia debida, transparencia sobre las decisiones de moderación y mecanismos accesibles de notificación y recurso, reforzando la rendición de cuentas en la gestión de contenidos ilegales.

Banks también advierte que los esfuerzos unilaterales o multilaterales para regular el odio en línea mediante el derecho penal no son suficientes para reducir sus efectos. Enjuiciar de manera aislada a los usuarios de la red no disuadirá a otros de publicar discursos de odio, ya que los sitios web cerrados en una jurisdicción pueden reabrirse en otra, manteniéndose accesibles a nivel global. Esta dificultad se vincula directamente con el papel central que desempeñan los intermediarios en la difusión de estos contenidos, al facilitar su circulación transnacional y limitar la eficacia de los marcos legales estatales. Dado que la naturaleza mundial de internet hace imposible una regulación legal completa, es necesario combinar la intervención legal con mecanismos tecnológicos, como la supervisión, acuerdos con proveedores de servicios, software para usuarios y líneas directas de denuncia. Esta integración de leyes, tecnología, educación y orientación podría reducir la difusión y el impacto del discurso de odio en línea sin afectar negativamente el libre flujo de información y conocimiento.³³

Por su parte, Sellars destaca la importancia del contexto en el análisis del discurso de odio, señalando que este es altamente

³³ *Idem.*

sensible a las circunstancias en las que se presenta. Muchas investigaciones que abordan el discurso de odio en “internet” tienden a tratarlo como si fuera un espacio uniforme donde todos interactúan con todos, cuando en realidad cada usuario solo ve una parte de la red según su propio marco y perspectiva. Este fenómeno se vincula directamente con el rol de los intermediarios, cuyas decisiones algorítmicas y prácticas de moderación generan burbujas informativas que fragmentan la opinión pública y configuran comunidades cerradas. Aunque la tecnología permite que el contenido se difunda rápidamente entre diferentes comunidades, no significa que cada nuevo público lo interprete de la misma manera.³⁴

La prevención del discurso de odio mediante su regulación y limitación plantea varios desafíos. Marianne, en sintonía con Herrera, resalta que el derecho a la libertad de expresión no solo debe proteger las ideas mayoritariamente aceptadas o inofensivas, sino también, y con mayor razón, aquellas que resultan ofensivas o perturbadoras. Estas expresiones, aunque incómodas, son esenciales para preservar los principios de la democracia y el pluralismo, permitiendo un debate abierto y garantizando la diversidad de opiniones en una sociedad democrática.³⁵

No obstante, la colisión entre el discurso de odio y la libertad de expresión se vuelve particularmente problemática en regímenes autoritarios. En estos contextos, la legislación contra el discurso de odio puede transformarse en una herramienta para silenciar críticas y controlar la disidencia. Risso advierte sobre la posibilidad de que las normas destinadas a combatir el odio se utilicen para censurar opiniones impopulares o simplemente aquellas que incomodan a las autoridades.³⁶ Esta tendencia a utilizar la legislación para fines de censura es especialmente preo-

³⁴ Sellars, Andrew, “Defining Hate Speech”, *Social Science Research Network*, Rochester, Nueva York, 1 de diciembre de 2016, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2882244>

³⁵ Díaz Hernández, Marianne, *op. cit.*; Martín Herrera, David, “Libertad de expresión: ¿derecho ilimitado según el TEDH? Del discurso de odio al crimen de odio”, *Estudios de Deusto*, vol. 62, núm. 2, 23 de diciembre de 2014, pp. 15-40, [https://doi.org/10.18543/ed-62\(2\)-2014pp15-40](https://doi.org/10.18543/ed-62(2)-2014pp15-40)

³⁶ Risso Ferrand, Martín, *op. cit.*

cupante en democracias emergentes o en sociedades donde los derechos humanos no están plenamente garantizados.

Por ello, en lo que sigue, se presentan índices que miden el impacto democrático de las limitaciones a la libertad de expresión a través de la excesiva o ambigua regulación del discurso de odio. Estos índices servirán como base teórica para analizar casos concretos.

3.4. La afectación de la calidad de democrática por la prohibición del “discurso de odio” como restricción de la libertad de expresión: presentación de índices

En este capítulo, se presentan diversos índices para medir el impacto democrático de las limitaciones a la libertad de expresión mediante la excesiva o ambigua regulación del discurso de odio. Estos índices proporcionarán herramientas para evaluar casos específicos a través de una metodología comparada con la situación actual en Venezuela.

Según la edición de 2017 del *Democracy Index*, titulada *Free Speech Under Attack*, tanto en democracias avanzadas como en regímenes autoritarios, la libertad de expresión y de los medios ha sido atacada por actores estatales y no estatales. Esta realidad, que el índice utiliza para evaluar la calidad democrática, sigue siendo una de las principales amenazas a la democracia.³⁷ El informe destaca que esta tendencia ofensiva está creando una cultura preocupante de conformismo políticamente correcto, donde ciertas ideas, consideradas ofensivas, deben ser silenciadas. Esto representa un reto significativo para la libertad de expresión, ya que limita el debate abierto y plural.

También el índice de libertad de expresión de *V-Dem*, utilizado en *Our World in Data*,³⁸ evalúa en qué medida los Gobiernos

³⁷ “Democracy Index 2017: Free speech under attack - Economist Intelligence Unit”, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2017-free-speech-under-attack/>

³⁸ “Our World in Data”, <https://ourworldindata.org/grapher/freedom-of-expression-index>

respetan la libertad de los medios de comunicación y la capacidad de las personas para discutir temas políticos tanto en el ámbito privado como en el público. Este índice abarca variables de los subíndices *v2x_freexp* (libertad de expresión) y *v2xme_altinf* (fuentes alternativas de información), que evalúan la libertad de prensa, la libertad académica, y la capacidad de la sociedad para acceder a diferentes perspectivas políticas y culturales. En cuanto a la referencia a legislaciones excesivas contra el discurso de odio, el índice no se enfoca específicamente en estas leyes, pero incluye indicadores que podrían captar los efectos negativos de tales regulaciones si limitan la libertad de expresión de manera desproporcionada. V-Dem reconoce que el uso indebido de leyes contra el discurso de odio puede restringir la libertad de expresión y se reflejaría en puntuaciones más bajas en países donde estas leyes se utilizan para suprimir la disidencia política o el discurso crítico.

El informe *Freedom in the World 2024* de Freedom House presentó los mayores descensos en los últimos 10 años, con una caída dramática de la libertad observada en todas las regiones del mundo. Entre los países y territorios más afectados se destacan: Nicaragua, Nagorno-Karabaj, Libia, Tanzania, Turquía, Burkina Faso, Hong Kong, El Salvador, Hungría, Cachemira india, Níger, Sudán del Sur, Venezuela, Serbia, Afganistán, Burundi, Benín, Tayikistán, Malí y Myanmar. En la última década, un creciente número de países ha caído al peor puntaje posible en el indicador de *Freedom in the World* sobre gobernanza representativa. Una serie de factores ha diezclado la gobernanza representativa, desencadenando un espiral descendente de abusos autoritarios.³⁹

El informe *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024* de Reporteros Sin Fronteras (RSF) señala que las presiones políticas están afectando cada vez más la independencia y seguridad de los periodistas en América Latina. Más de la mitad de los países de la región han experimentado un deterioro en la libertad de prensa debido, en gran parte, al declive del indicador político.⁴⁰

³⁹ “The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict”, *cit.*

⁴⁰ Reporteros sin Fronteras, “Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024”.

En Cuba (168°), Nicaragua (163°) y Venezuela (156°), el periodismo está sometido a censura a través de decisiones arbitrarias como detenciones, suspensiones de la difusión o trabas administrativas. En Venezuela, Nicolás Maduro ha mantenido una política de “hegemonía comunicacional” desde su llegada al poder en 2013, creando un entorno en el que el ejercicio del periodismo independiente está amenazado.⁴¹

Por su parte, el *Informe sobre la Democracia 2024* de *Varieties of Democracy* (V-Dem), titulado “La democracia gana y pierde en las urnas”, señala que las autocracias en la región se concentran en países más pequeños, como Cuba, Nicaragua y Venezuela, que en conjunto representan el 10% de la población de la región. Bangladesh, Egipto y Venezuela se destacan como ejemplos de países donde las últimas elecciones fueron considerablemente menos libres y justas en comparación con procesos anteriores. En este contexto, Venezuela se sitúa en el puesto 164 de 179 en el ranking de V-Dem, ubicándola aproximadamente en el 91.6% de los peores países en términos de desempeño democrático.⁴²

Teniendo en cuenta los índices mencionados, a continuación, se presentan los casos de Ecuador, Nicaragua, Cuba y Venezuela como ejemplos de países en los que la regulación del discurso del odio permitió restricciones y violaciones al derecho a la libertad de expresión.

IV. Presentación de casos de leyes y regulaciones contra el discurso de odio que generan restricciones a la libertad de expresión

En América Latina, diversos Estados han implementado intentos de regulación para prevenir y combatir el discurso de odio. Según Bertoni, la legislación en las Américas sobre la incitación al odio puede clasificarse en cinco patrones normativos, agrupados en dos modelos principales: el modelo sancionatorio y el modelo no sancionatorio. El modelo sancionatorio incluye tres

⁴¹ *Idem.*

⁴² V-Dem Centro Regional América Latina, *op. cit.*

variantes: Estados que prohíben la incitación al odio, al genocidio o a la discriminación en sus códigos penales; aquellos que contemplan estas prohibiciones en legislaciones penales accesorias; y los que las incorporan en leyes administrativas sobre medios de comunicación. En contraste, el modelo no sancionatorio prohíbe la discriminación a través de constituciones u otros mecanismos legales, sin recurrir a sanciones penales directas.⁴³

A continuación, se analizan los casos de Ecuador, Nicaragua y Cuba, examinando sus marcos normativos sobre el discurso de odio, las definiciones de los tipos penales que lo limitan y las observaciones internacionales relacionadas. Este análisis se utiliza como base comparativa para evaluar la situación pre y poselectoral de Venezuela.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Comunicación,⁴⁴ promulgada el 25 de junio de 2013, incluyó disposiciones sobre la responsabilidad civil de los medios y abordó el discurso de odio, siendo uno de los primeros ejemplos en la región. Aunque su objetivo era prevenir la incitación al odio, críticos han señalado que algunas definiciones de la ley, como las previstas en el artículo 17, son imprecisas. Este artículo prohíbe toda propaganda que promueva la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la violencia o acciones ilegales similares, lo que ha generado preocupaciones sobre el amplio margen de interpretación de lo que constituye discurso de odio, afectando la pluralidad mediática y el ejercicio del periodismo.

En 2016, el Relator Especial de la ONU para la libertad de expresión, David Kaye, y el Relator Especial de la CIDH, Edison Lanza, manifestaron su inquietud por la aplicación arbitraria de la LOC. Advirtieron que la ley había sido utilizada para intervenir de manera indebida en los contenidos de los medios y sancionarlos, especialmente cuando sus coberturas eran desfavorables al

⁴³ Bertoni, Eduardo, “Estudio sobre la prohibición de la incitación al odio en las Américas”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 17, núm. 2, 2016, pp. 569-574, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/SantiagoStudy_sp.pdf

⁴⁴ Ley Orgánica de Comunicación, *Ley-Organica-de-Comunicación.pdf* (telecomunicaciones.gob.ec)

Gobierno. Además, señalaron que las disposiciones carecían de precisión jurídica y que las severas sanciones impuestas por la Superintendencia de Comunicaciones, un organismo con escasa independencia del Ejecutivo, inhibían gravemente el periodismo. Subrayaron que las restricciones a la libertad de expresión deben ser claras, proporcionales y necesarias en una sociedad democrática, y expresaron preocupación por las normas que privilegiaban el honor de los funcionarios en perjuicio del debate público.⁴⁵

En Nicaragua, la Ley Especial de Ciberdelitos N°1042,⁴⁶ de octubre de 2020, ha sido duramente criticada por su impacto sobre la libertad de expresión. El artículo 30 de esta ley penaliza la difusión de información falsa que genere “alarma, temor o zozobra” con penas de dos a cinco años de prisión, dependiendo del daño causado. Además, si la información incita al odio o la violencia, las sanciones aumentan considerablemente. De manera similar, la Ley de Defensa de los Derechos del Pueblo a la Independencia, Soberanía y Autodeterminación para la Paz,⁴⁷ aprobada el 21 de diciembre de 2020, sanciona a quienes se manifiesten en contra del Gobierno o promuevan intervenciones extranjeras, calificándolos como “traidores a la patria” y eliminando su posibilidad de optar a cargos públicos, lo que representa una herramienta de control para reprimir cualquier disidencia política.

En este escenario, en febrero de 2021, la CIDH expresó su preocupación por la implementación de estas leyes, señalando que están diseñadas para inhibir el debate público y restringir el ejercicio de libertades fundamentales, como la libertad de expresión, asociación y protesta. La CIDH observó que estas normativas afectan principalmente a opositores políticos, periodis-

⁴⁵ OEA, “Relatores de ONU y la CIDH alertan sobre la aplicación arbitraria de la Ley Orgánica de Comunicaciones”, 1 de agosto de 2009, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1045&IID=2>

⁴⁶ Ley Especial de Ciberdelitos, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/803E7C7FBCF44D7706258611007C6D87?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/803E7C7FBCF44D7706258611007C6D87?OpenDocument)

⁴⁷ Ley de Defensa de los Derechos del Pueblo a la Independencia, Soberanía y Autodeterminación para la Paz, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/C4084E2665A5610F06258642007E9C3F/\\$File/Ley%20N%C2%B0%201055,%20Ley%20Defensa%20de%20los%20Derechos%20del%20Pueblo.pdf?Open](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/C4084E2665A5610F06258642007E9C3F/$File/Ley%20N%C2%B0%201055,%20Ley%20Defensa%20de%20los%20Derechos%20del%20Pueblo.pdf?Open)

tas y organizaciones de la sociedad civil, creando un efecto de autocensura en un contexto de crisis democrática. La Comisión hizo un llamado urgente a las autoridades nicaragüenses para que deroguen estas leyes y garanticen un entorno más abierto y democrático para el debate público, particularmente en un año electoral.⁴⁸

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una Resolución sobre la “Promoción y protección de los derechos humanos en Nicaragua” en abril de 2023, condenando el uso de estas normas para suprimir libertades fundamentales. En sus informes, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU destacó que la Ley de Ciberdelitos y la Ley de Defensa de los Derechos del Pueblo son parte de un marco legal que permite la persecución de voces críticas, erosionando la participación democrática y restringiendo el espacio cívico en Nicaragua. También subrayó que estas medidas van en contra de los compromisos internacionales de Nicaragua en materia de derechos humanos, afectando gravemente la libertad de expresión y el pluralismo en el país.⁴⁹

En *Cuba*, la Ley de Comunicación Social, promulgada el 25 de mayo de 2023,⁵⁰ establece restricciones significativas sobre la creación y difusión de contenidos en los medios. Esta norma se inscribe en una tradición regulatoria altamente restrictiva respecto a la libertad de expresión, pero representa una intensificación del control estatal sobre el espacio comunicacional, en un contexto marcado por las movilizaciones sociales de 2021. Esta ley prohíbe la generación de contenidos que, según el Gobierno, busquen “subvertir el orden constitucional” o “desestabilizar el

⁴⁸ “La CIDH rechaza la Ley de Agentes Extranjeros en Nicaragua y llama al Estado de Nicaragua a su derogación”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/043.asp>

⁴⁹ “Promoción y protección de los derechos humanos en Nicaragua. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 3 de abril de 2023. A/HRC/RES/52/2”, Refworld, <https://www.refworld.org/es/leg/resol/cd-honu/2023/es/147638>

⁵⁰ Ley de Comunicación Social, https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2024-048_0.pdf

Estado socialista,” imponiendo sanciones severas a quienes incurran en tales actos. El artículo 13.1 establece que los contenidos deben estar comprobados y contextualizados como garantía de veracidad, y su objetivo debe ser promover la paz y la convivencia social, lo que genera preocupaciones sobre la limitación de la crítica al Gobierno. Además, el artículo 51.i prohíbe el uso de contenido ya existente para crear realidades falseadas, lo que impone restricciones adicionales a la libertad de expresión. Aunque la ley no contiene una referencia expresa al discurso de odio, su redacción amplia y ambigua permite incluir bajo esa categoría cualquier discurso crítico que el Estado considere desestabilizador, lo que justifica su inclusión en este análisis.

La RELE de la CIDH manifestó su preocupación por la aprobación de esta ley, advirtiendo que contraviene los estándares internacionales de derechos humanos y agrava la censura en el país. La RELE ha subrayado que la ley impone requisitos previos arbitrarios que restringen la libertad de expresión y coartan el trabajo periodístico, particularmente al exigir un “apego a la verdad” que podría ser utilizado para sancionar información que no sea favorable al Gobierno. Además, la ley perpetúa la exclusión de entidades no estatales del ejercicio del periodismo, profundizando la ilegalidad del periodismo independiente en Cuba, lo que limita aún más el pluralismo informativo en el país.⁵¹

4.1. Las restricciones a la libertad de expresión en Venezuela con énfasis en la ley anti-odio

Tal como plantea Jesús María Casal y Juan Alberto Berríos Ortiogo, Venezuela ha implementado desde 2011 diversas medidas para regular internet con el fin de restringir las libertades de expresión e información. En ese año, se modificó la ley que regula la responsabilidad en radio y televisión, transformándola en la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. Posteriormente, en 2017, se aprobó la Ley Constitucional

⁵¹ OEA, “La RELE manifiesta su preocupación por nueva ley de Comunicación Social en Cuba”, 16 de junio de 2023, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1278>

contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia, que se centró más específicamente en las redes sociales. Además de estas leyes, el Gobierno ha adoptado otras acciones, como bloquear el acceso a ciertos sitios web, imponer restricciones severas a los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, y perseguir penalmente a los usuarios de redes sociales y servicios de mensajería por sus críticas hacia el Gobierno de Nicolás Maduro o personas cercanas a su administración.⁵²

En Venezuela, el 8 de noviembre de 2017, se aprobó la Ley Constitucional contra el Odio⁵³, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia, que impone severas penas de prisión para quienes promuevan el odio, especialmente a través de medios de comunicación o redes sociales. El artículo 20 de esta ley establece penas de “diez a veinte años” de prisión para quienes fomenten o inciten al odio o la violencia contra personas por motivos de pertenencia a un grupo social, étnico, religioso, político o de orientación sexual. También establece la imprescriptibilidad de estos delitos, lo que va en contra de los principios de proporcionalidad y derecho penal mínimo. Además, en su artículo 22, la ley prevé la revocación de concesiones a prestadores de radio o televisión que difundan propaganda que fomente el odio, imponiendo multas elevadas a las plataformas digitales que no retiren mensajes considerados como incitadores de odio en un plazo de seis horas. En su artículo 23, también obliga a los medios a ceder espacio para la difusión de mensajes que promuevan la diversidad y la tolerancia, bajo sanciones económicas.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la CIDH expresó su grave preocupación por la aprobación de esta ley, advirtiendo que, aunque busca promover la paz y la tolerancia, en la práctica ha sido utilizada como una herramienta para silenciar la crítica al Gobierno y restringir la libertad de expresión. La RELE señaló que las disposiciones de la ley son vagas,

⁵² “Redes Sociales, Estado de Derecho y Control Judicial - Programa Estado de Derecho América Latina - Konrad-Adenauer-Stiftung”, <https://www.kas.de/es/web/rspla/einzeltitel/-/content/redes-sociales-estado-de-derecho-y-control-judicial>

⁵³ Ley Constitucional contra el odio, por la convivencia pacífica y la tolerancia, <https://www.ghm.com.ve/wp-content/uploads/2017/11/41276.pdf>

amplias y permiten la penalización de expresiones legítimas bajo el derecho internacional de derechos humanos. Además, advirtió sobre las consecuencias de la imposición de severas sanciones penales y administrativas, que generan un efecto intimidatorio en los medios y la sociedad civil. La Relatoría enfatizó que cualquier restricción a la libertad de expresión debe ser clara, necesaria y proporcional, y llamó a las autoridades venezolanas a revisar la ley y adecuarla a los estándares internacionales.⁵⁴

El *Comunicado de Prensa Conjunto* de 2009 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU y la OEA expresó preocupación por las declaraciones de las autoridades venezolanas contra el canal privado Globovisión, tras su cobertura de un sismo. Las autoridades acusaron al canal de “terrorismo” y “discurso de odio” con fines desestabilizadores, y Conatel abrió un procedimiento que podría llevar a la revocación de su licencia. Los relatores recordaron que, en una democracia, la crítica y la oposición son parte del pluralismo protegido por la libertad de expresión. Expresaron su preocupación por el ambiente de intimidación generado por las declaraciones oficiales, subrayando que los funcionarios deben respetar la libre circulación de opiniones, incluso cuando son contrarias a sus intereses. Hicieron un llamado a Venezuela para que garantice el respeto a la libertad de expresión y evite actos de censura indirecta motivados por la línea editorial de los medios.⁵⁵

La *Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto* del 4 de mayo de 2015, emitida por los relatores y representantes de la ONU, OSCE, OEA y CADHP, establece que las restricciones penales sobre el contenido, incluyendo las relacionadas con discurso de odio, seguridad nacional, orden público y terrorismo/extremismo, deben

⁵⁴ CIDH, “La RELE alerta a la comunidad internacional sobre detención arbitraria de periodistas y criminalización de la disidencia en Venezuela”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/expresion/prensa/comunicados/2024/190.asp&utm_term=class-mon

⁵⁵ Relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA manifiestan preocupación por señalamientos de altas autoridades del Gobierno de Venezuela contra canales privados de televisión, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=747&IID=2>

ajustarse estrictamente a los estándares internacionales. Esto implica no otorgar protección especial a funcionarios y evitar el uso de términos vagos o excesivamente amplios.⁵⁶

El 8 de marzo de 2019, el Relator Especial de la ONU sobre la libertad de opinión, David Kaye, y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Edison Lanza, expresaron su profunda alarma por la censura y el bloqueo de plataformas, redes sociales y medios en línea en Venezuela, junto con restricciones severas a la cobertura periodística. Durante la crisis política y social del país, se bloquearon medios en plataformas como YouTube y Google, y se interrumpió el acceso a Facebook y portales de noticias. Además, canales de televisión y programas radiales fueron suspendidos por órdenes del Gobierno, mientras corresponsales extranjeros, como el equipo de Univisión, fueron deportados. Los expertos denunciaron el uso de la “Ley contra el odio” para arrestar y procesar a periodistas y blogueros, destacando que la ley impone penas de prisión bajo una definición amplia de discurso de odio, discriminación y terrorismo. Instaron a las autoridades venezolanas a cesar las medidas de censura y bloquear contenidos solo en casos de incitación real, en conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, como el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.⁵⁷

La Declaración Conjunta de 2021 sobre Líderes Políticos, personas que ejercen la Función Pública, y Libertad de Expresión fue emitida por los relatores y representantes de la ONU, OSCE, OEA y CADHP. En ella, se reconoce el daño causado por el “discurso de odio”, el cual limita el ejercicio pleno de los derechos de libertad de expresión y participación política de quienes lo sufren. Por ello, se insta a los Estados a prohibir legalmente cualquier apología del odio que incite a la discriminación, hostilidad o violencia, en conformidad con el derecho internacional e im-

⁵⁶ Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto.

⁵⁷ CIDH, “Comunicado de Prensa R62/19”, 1 de agosto de 2009, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?ID=2&artID=1133>

plementar actividades como la educación y la difusión de contra mensajes para combatir la intolerancia y promover la inclusión social y el entendimiento intercultural.⁵⁸

Este proyecto de resolución del 57º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU pone especial énfasis en la situación de la libertad de expresión en la República Bolivariana de Venezuela. La resolución exhorta a Venezuela a respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos, en particular, el derecho a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación. Se denuncia la continua aprobación de leyes que restringen el derecho a expresarse libremente y se insta al Gobierno a no aprobar más normativas que limiten aún más este derecho.

El texto también destaca cómo estas restricciones a la libertad de expresión se han utilizado en el contexto de la represión política, que incluye la censura de medios, la inhabilitación de candidatos opositores y la persecución de quienes disienten del régimen. Asimismo, se subraya la importancia de que Venezuela garantice la plena libertad de prensa y el libre acceso de todos los ciudadanos y partidos a participar en los procesos políticos sin temor a represalias, injerencias o censura, en cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho a la libre expresión.

4.2. La Ley Anti- odio en el contexto poselectoral en Venezuela

El contexto poselectoral en Venezuela ha estado marcado por una fuerte represión y graves violaciones a los derechos humanos, evidenciadas por la detención masiva de personas relacionadas con las protestas. Según las autoridades venezolanas, más de 2,400 personas han sido detenidas, y la organización Foro Penal ha documentado que desde el 29 de julio más de 1,580 personas han sido clasificadas como “presos políticos”, incluyendo 114

⁵⁸ Declaración Conjunta de 2021 sobre Líderes Políticos, personas que ejercen la Función Pública, y Libertad de Expresión.

adolescentes. Estas detenciones se han llevado a cabo utilizando delitos definidos de manera vaga y que conllevan penas severas, como “incitación al odio”, “resistencia a la autoridad” y “terrorismo”. Las autoridades han utilizado estas categorías legales amplias para justificar las detenciones y la represión de manifestantes y críticos del régimen.

En 2024, La RELE de la CIDH ha alertado a la comunidad internacional sobre la detención arbitraria de periodistas y la criminalización de la disidencia en Venezuela durante el período poselectoral. La RELE condena el uso de prácticas represivas, como la censura y la persecución sistemática de medios y voces críticas, empleadas por el régimen venezolano para generar un clima de terror y silenciar a la oposición. La organización ha hecho un llamado urgente para la liberación de las personas detenidas arbitrariamente por ejercer su derecho a la libertad de expresión y participación política.⁵⁹

Entre las detenciones destacadas, la RELE ha seguido de cerca el caso del periodista Roland Carreño, quien fue arrestado el 2 de agosto sin que se conociera su paradero, y cuyo caso ha sido emblemático de la represión ejercida bajo la “Ley Contra el Odio”. Esta ley ha sido utilizada para justificar acusaciones de terrorismo, incitación al odio y alteración del orden público, sin ofrecer garantías judiciales ni un derecho de defensa adecuado. La RELE también ha denunciado el bloqueo de más de 100 sitios web, incluidas plataformas de derechos humanos y medios de comunicación, así como el uso de tecnología de vigilancia y censura digital, agravando aún más la situación de represión y limitación de la libertad de expresión en Venezuela.⁶⁰

El 31 de julio de 2024, Amnistía Internacional y otras organizaciones internacionales condenaron los altos niveles de violencia y represión en Venezuela, exigiendo que las autoridades garanticen el derecho a la protesta pacífica y el respeto a los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad. En particular, expresaron su preocupación por los cientos de detenciones arbitrarias que han tenido lugar

⁵⁹ CIDH, “La RELE alerta a la comunidad internacional ...”, *cit.*

⁶⁰ *Idem.*

tras el 28 de julio, documentadas por organizaciones nacionales en un entorno de trabajo adverso y con continuas denuncias de nuevos casos.⁶¹

El informe señala que el año pasado ya estaba en marcha un esfuerzo para eliminar a los candidatos opositores viables antes de las elecciones presidenciales previstas para 2024, aunque al momento de la redacción del informe aún no habían sido programadas. Durante las primarias, los proveedores de internet estatales bloquearon el acceso a información sobre los lugares de votación.⁶²

La criminalización de la protesta ha sido un elemento clave de esta represión, con el Fiscal General Tarek William Saab informando que más de 749 personas han sido detenidas por su presunta participación en actos violentos durante las protestas. A estas personas se les imputan cargos como instigación pública, obstrucción de vías públicas, incitación al odio, resistencia a la autoridad y, en los casos más graves, terrorismo. Estas imputaciones conllevan penas privativas de libertad, reflejando el uso del aparato legal para reprimir la disidencia política bajo el amparo de regulaciones vagas sobre el discurso de odio y el terrorismo.⁶³

En el contexto poselectoral, la persecución de la prensa ha aumentado significativamente, con acciones que incluyen allanamientos, el cierre de medios, confiscación de equipos, deportaciones de periodistas internacionales y amenazas directas a los trabajadores de la prensa. Además, se reportan censura, extorsiones, y despidos injustificados, lo que ha generado un clima de miedo que obliga a muchos periodistas a tomar medidas de auto-

⁶¹ Human Rights Watch, “Venezuela: brutal represión contra manifestantes y votantes”, 4 de septiembre de 2024, <https://www.hrw.org/es/news/2024/09/03/venezuela-brutal-represion-contra-manifestantes-y-votantes>

⁶² “The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict”.

⁶³ Amnistía Internacional, “Venezuela: Organizaciones internacionales condenan los altos índices de violencia y represión y exigen a las autoridades garantizar el derecho a la protesta y el respeto pleno a los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad”, 31 de julio de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/07/venezuela-organizaciones-internacionales-condenan-represion-masiva-exigen-autoridad-protejer-protesta/>

protección, como refugiarse en sus hogares, reducir su actividad en redes sociales y evitar cubrir temas sensibles de interés público. Estos actos reflejan la intensificación de la criminalización de la libertad de prensa y el control cada vez más férreo del régimen sobre la información y la opinión pública.⁶⁴

La RELE ha alertado a la comunidad internacional sobre la creciente represión y criminalización de la disidencia en Venezuela, específicamente dirigida contra periodistas y medios de comunicación. El 23 de agosto de 2024, la Relatoría destacó el caso del periodista Roland Carreño, detenido por el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN) el 2 de agosto en Caracas, cuyo paradero sigue desconocido. A pesar de que el SEBIN y la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM) niegan tenerlo bajo su custodia, las autoridades también han rechazado recibir denuncias y habeas corpus en su favor. Carreño es beneficiario de una medida cautelar de la CIDH debido a la urgencia y gravedad de su situación, y su detención pone de manifiesto el riesgo irreparable a sus derechos.⁶⁵

También ha observado que las detenciones de periodistas y activistas se efectúan bajo la aplicación de la “Ley Contra el Odio”, sin las debidas garantías judiciales y con severas limitaciones al derecho de defensa. Los cargos más comunes incluyen terrorismo, incitación al odio, instigación pública y alteración del orden público, entre otros. Se ha denunciado también la manipulación de pruebas y el trato inhumano hacia los detenidos y sus familias, quienes enfrentan dificultades para localizar a sus seres queridos, así como extorsiones por parte de las autoridades. Las familias de periodistas, en particular, enfrentan mayores obstáculos para acceder a los tribunales en Caracas, lo que agrava su vulnerabilidad en medio de la represión.⁶⁶

Todo lo anterior, surge particularmente detallado del informe que publicó la CIDH el 27 de diciembre de 2024 sobre “Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral” en donde abordó y recopiló graves y sistemáticas viola-

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ CIDH, “La RELE alerta a la comunidad internacional ...”, *cit.*

⁶⁶ *Idem.*

ciones de derechos humanos a lo largo del proceso electoral que tuvo lugar el 2024 en Venezuela. A continuación, se detallan sus aspectos más importantes en relación con el discurso de odio.⁶⁷

El informe de la CIDH resalta el uso de la “Ley Contra el Odio” como un instrumento clave para justificar detenciones arbitrarias, amedrentamientos y violaciones sistemáticas a los derechos humanos en Venezuela, especialmente durante el proceso electoral de 2024. Antes de las elecciones del 28 de julio, ya se documentaron casos de detenciones arbitrarias contra personas identificadas como opositoras. Por ejemplo, el 14 de junio, Julián Iriarte, miembro del Comando con Venezuela en Vargas, fue detenido bajo acusaciones de “incitación al odio” y “asociación para delinquir”. Este caso ejemplifica el uso del aparato legal para intimidar a quienes son percibidos como críticos al régimen.⁶⁸

Tras las elecciones, caracterizadas por graves denuncias de fraude, se intensificaron las detenciones masivas de opositores, incluyendo dirigentes políticos como María Oropeza, Williams Dávila, Freddy Superlano y Biagio Pilieri. Estas personas fueron procesadas bajo cargos ambiguos y desproporcionados, como terrorismo, conspiración, traición a la patria, resistencia a la autoridad e incitación al odio. Estas imputaciones, además de conllevar penas extremadamente altas, están diseñadas para generar un efecto paralizador en la sociedad al disuadir cualquier forma de protesta o disidencia mediante el temor a represalias judiciales.⁶⁹

El informe también detalla la criminalización sistemática de periodistas, quienes han sido objeto de detenciones arbitrarias y procesos penales carentes de garantías judiciales. Durante 2024, numerosos periodistas fueron acusados de delitos como incitación al odio, instigación pública, terrorismo y alteración del orden público. Casos emblemáticos incluyen el arresto del periodista Roland Carreño, detenido por el SEBIN el 2 de agosto,

⁶⁷ CIDH, “Venezuela graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral”, OAS, diciembre de 2024, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/informe-venezuela-graves-violacionesddhh-contexto-electoral.pdf>

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

cuyo paradero inicial se desconoció y cuya situación llevó a la CIDH a otorgarle medidas cautelares debido al riesgo a su vida e integridad personal. Asimismo, se registraron detenciones de otros periodistas como Óscar Alejandro Pérez y Yousner Alvarado, quienes enfrentaron acusaciones de terrorismo, así como restricciones severas al acceso a la defensa legal y comunicación con sus familias.⁷⁰

Además de las detenciones individuales, el informe destaca ataques más amplios contra la libertad de prensa, incluyendo allanamientos, confiscaciones de equipos y cierre de medios de comunicación. Por ejemplo, se documentó el retiro de la señal de Deutsche Welle (DW) en agosto de 2024 tras declaraciones del presidente venezolano, quien acusó a la cadena de “propagar el odio”. Estas acciones, combinadas con iniciativas legislativas como la propuesta de Ley contra el Fascismo,⁷¹ reflejan una tendencia a restringir de manera severa el espacio cívico. Esta normativa, Actualmente es un proyecto de ley aprobada en primera discusión el 2 de abril de 2024 por la V Legislatura de la Asamblea Nacional de Venezuela,⁷² impondría sanciones administrativas y penales significativas a quienes promuevan conductas etiquetadas como fascistas, incluyendo la posibilidad de disolver organizaciones y limitar el financiamiento internacional.⁷³ de mayoría oficialista.⁷⁴

En el ámbito digital, el Gobierno ha llevado a cabo medidas de censura que afectan el acceso a plataformas y redes sociales. Por ejemplo, el presidente venezolano anunció en agosto su intención de regular o bloquear TikTok, Instagram y X (anterior-

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Propuesta de Ley contra el Fascismo, Neofascismo y Expresiones Similares, <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2024/05/Ley-antifascismo-Venezuela.pdf>

⁷² “AN aprueba en primera discusión Proyecto de Ley contra el Fascismo” 2 de abril de 2024, <https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/an-aprueba-en-primera-discusion-proyecto-de-ley-contra-el-fascismo>

⁷³ Espacio Público, “Ley contra el odio y el fascismo, dos caras de una misma moneda”, 15 de abril de 2024, https://espaciopublico.org/ley-contra-el-odio-y-el-fascismo-dos-caras-de-una-misma-moneda/#_ftn1

⁷⁴ CIDH, “Venezuela graves violaciones a los derechos...”, *cit.*

mente Twitter), acusándolas de fomentar “odio y fascismo”. Poco después, se suspendió temporalmente el acceso a X y Signal, y se instó a la población a desinstalar WhatsApp. Estas acciones, combinadas con la apertura de investigaciones penales contra responsables de páginas web críticas al Gobierno, como *resultadosconvzla.com*, buscan reforzar el control estatal sobre la información y limitar el debate público.⁷⁵

Finalmente, el informe incluye casos de persecución contra ciudadanos por expresar opiniones críticas. En Ocumare del Tuy, una mujer fue detenida por escribir “libertad” en la calle con harina del programa CLAP, mientras que en Maracaibo, Iris Rincón fue arrestada por criticar al presidente en TikTok. Ambos casos fueron procesados bajo el cargo de “incitación al odio”. Estas situaciones ejemplifican cómo la Ley Contra el Odio se utiliza para silenciar no solo a opositores organizados, sino también a ciudadanos comunes, consolidando un clima de miedo generalizado.⁷⁶

En conjunto, la CIDH denuncia que estas medidas violan estándares internacionales de derechos humanos, erosionando la libertad de expresión, el derecho a la protesta y otros derechos fundamentales. Además, subraya la responsabilidad del Estado de garantizar condiciones para el ejercicio libre y seguro del periodismo, un pilar esencial de una sociedad democrática. Sin embargo, las acciones documentadas reflejan un patrón claro de represión que prioriza el control político sobre el respeto a las garantías fundamentales.

En este contexto, el *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL) se presenta como un marco teórico esencial para entender y analizar cómo las limitaciones a la libertad de expresión, derivadas de la regulación del discurso de odio, pueden ser evaluadas y confrontadas en función de los principios de derechos humanos, democracia y constitucionalismo transformador que guían este enfoque.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

V. CONSIDERACIONES FINALES DESDE EL ENFOQUE DEL ICCAL

La regulación del discurso de odio presenta un desafío complejo, especialmente en contextos autoritarios donde puede utilizarse como una herramienta para reprimir la disidencia y limitar la libertad de expresión. Si bien las normativas que combaten el odio tienen como objetivo proteger a los grupos vulnerables de la incitación a la violencia y discriminación, la falta de definiciones claras y específicas abre la puerta a abusos. Esto es particularmente evidente en Venezuela, donde la Ley Constitucional contra el Odio ha sido empleada para silenciar voces críticas bajo la justificación de proteger la convivencia pacífica, principalmente en el contexto poselectoral.

Los casos analizados, observados por Organismos Internacionales, muestran cómo la legislación contra el odio puede desviarse de su propósito original y convertirse en un mecanismo de control político. La utilización de términos amplios como “incitación al odio” ha permitido sancionar no solo a quienes verdaderamente incitan a la violencia, sino también a opositores y periodistas que critican al Gobierno. Este fenómeno pone de manifiesto la importancia de que las regulaciones sobre el discurso de odio se alineen con los estándares internacionales de derechos humanos, garantizando que cualquier restricción a la libertad de expresión sea proporcional y necesaria.

En este sentido, el análisis comparado realizado permite identificar algunos patrones problemáticos comunes en el uso del derecho penal para regular el discurso de odio en contextos autoritarios. Uno de los temas recurrentes es la *ambigüedad en la definición de discurso de odio*. Tanto los estándares internacionales como autores como Risso subrayan que la falta de precisión en la definición de este concepto puede llevar a interpretaciones amplias o vagas de las leyes. Esta ambigüedad permite que las normativas sobre discurso de odio se utilicen no solo para proteger a la sociedad contra el odio y la violencia, sino también para censurar opiniones críticas o disidentes. Tanto la Corte IDH como el TEDH han establecido que las restricciones al discurso de odio deben ser claras y específicas, limitándose exclusivamente a la incitación directa a la violencia o la discriminación,

para evitar abusos o malentendidos que puedan restringir indebidamente la libertad de expresión.

Otro tema central es el *riesgo de abuso y el uso no excepcional de estas leyes*. En contextos autoritarios, las normativas contra el discurso de odio se emplean con frecuencia como herramientas para silenciar a la oposición política y restringir el debate público. Los estándares internacionales mencionados subrayan que las sanciones penales deben ser una medida excepcional, aplicable solo en casos de incitación directa a la violencia. Sin embargo, ejemplos como los de Nicaragua y Venezuela muestran cómo estas leyes pueden ser manipuladas para reprimir la disidencia y consolidar el poder, contraviniendo los principios de necesidad y proporcionalidad que deberían regir su aplicación.

Además, se observa una tensión entre las normas internacionales y los contextos locales. Si bien los marcos internacionales ofrecen lineamientos comunes, su implementación varía en función de los contextos sociales e históricos de cada región. En América Latina, por ejemplo, las regulaciones sobre el discurso de odio suelen estar ligadas a preocupaciones sobre la soberanía nacional y el orden público, lo que refleja los desafíos históricos de la región. Esta adaptación de las normas internacionales al contexto local puede generar desafíos adicionales en la aplicación equitativa de las leyes de discurso de odio.

En resumen, estos ejemplos ilustran las preocupaciones que advierten sobre el riesgo de que las leyes contra el discurso de odio se conviertan, en algunos contextos, en herramientas de censura o represión, en lugar de cumplir con su función de proteger a las minorías y fomentar la convivencia social.

Para este análisis de las leyes “anti-odio” en América Latina resulta fundamental la consideración del *Ius Constitutionale Commune* en la región, que aboga por un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la preservación del pluralismo democrático. Este enfoque permite identificar patrones estructurales de abuso normativo y evaluar las restricciones a la libertad de expresión desde una perspectiva contextual, transformadora y comprometida con los derechos humanos. Es esencial que las normativas diseñadas para combatir el odio no sean

utilizadas para coartar el debate público ni para socavar los principios de una sociedad democrática. La vigilancia constante por parte de organismos internacionales y regionales es crucial para evitar que estas leyes se conviertan en herramientas de represión en lugar de instrumentos de justicia.

El análisis evidencia que el discurso jurídico de los derechos humanos puede ser capturado por regímenes autoritarios para legitimar prácticas represivas. La “Ley contra el Odio” representa un ejemplo paradigmático de cómo una figura jurídica concebida con fines protectores puede transformarse en una herramienta de censura. Este uso estratégico del lenguaje de los derechos para desarticular la disidencia obliga a cuestionar no solo su aplicación concreta, sino la viabilidad misma de mantener una norma con tal denominación y estructura en contextos autoritarios. Aun en un escenario hipotético de reconstrucción democrática, sostener una ley contra el odio exigiría como mínimo: una definición precisa y acotada del tipo penal, salvaguardas procesales efectivas, y su subordinación explícita a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad bajo estándares internacionales. Sin estos mínimos, dicha institución no puede cumplir una función protectora y solo sirve para perseguir.

El concepto “terrorismo de Estado” en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el caso de Venezuela¹

Shana Marques Prado dos Santos
Manuel Canahui
María Claudia Pulido

RESUMEN: en el marco de sus mandatos, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) han identificado diferentes prácticas estatales dirigidas a usar el poder público para instalar el miedo en la sociedad, como mecanismo de control social. Estas prácticas, abarcadas por la categoría de “terrorismo de Estado”, han sido identificadas por el SIDH en algunos países, usualmente, con regímenes no-democráticos en la región. El presente artículo explora la existencia de una definición conceptual de “terrorismo de Estado”; realizando un mapeo de los antecedentes en que el SIDH ha utilizado esta categoría, destacando las circunstancias, prácticas y el lenguaje específicamente aplicado a cada contexto. Para ello, se estudia un conjunto de documentos representativos de diferentes mecanismos de los órganos del Sistema Interamericano referentes a sus labores de monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región y del trámite de casos y peticiones. En particular, son verificados los Informes Anuales, Informes de País, Informes Temáticos, Informes de Fondo e Informes de Solucio-

¹ Las opiniones expresadas en la presente publicación son de las personas autoras y no representan necesariamente los puntos de vista de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ni los de la Organización de los Estados Americanos o de su Secretaría General.

nes Amistosas publicados por la Comisión Interamericana; así como las Sentencias de Fondo y de Interpretación del Fondo emitidas por la Corte Interamericana. Esta primera parte sirve para tener un panorama conceptual que permite identificar los contextos en que el SIDH se ha referido al “terrorismo de Estado” e identificar otros conceptos similares que hayan sido empleados para este tipo de contexto. Asimismo, en un segundo momento, el texto analiza el caso de Venezuela, identificando cómo la Comisión Interamericana aplicó de manera reciente esta categoría a ciertas prácticas empleadas en el actual contexto represivo del país y su relación con el desarrollo del SIDH sobre este concepto.

SUMARIO: I. Introducción. II. La categoría “terrorismo de Estado” en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. III. Terrorismo de Estado en Venezuela, según la CIDH. IV. Reflexiones finales.

I. INTRODUCCIÓN

La región de las Américas ha tenido múltiples episodios de violaciones de derechos humanos, en los más diversos contextos sociopolíticos, incluyendo durante períodos de dictaduras, democracias, conflictos armados internos y paz. Dado lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), órganos principales del SIDH, han conocido numerosos escenarios de violaciones que reunieron características específicas en cuanto a su masividad, gravedad y la intencionalidad de sus perpetradores.

Al respecto, han utilizado sus diferentes mecanismos para documentar lo ocurrido, alertar a los Estados y guiarlos en la reparación y no repetición de tales situaciones. Desde de la década de 1960, la Comisión ha publicado múltiples Informes que abordan la situación de un país o de un tema relacionado a los derechos humanos, y conocido peticiones que denuncian violaciones de derechos humanos por Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos y de Estados parte de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, la Corte ha emitido más de cinco centenas de sentencias respecto a los casos que le fueron sometidos a su conocimiento.

En esa trayectoria, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han detectado la existencia de escenarios en los que el Poder Público ha sido usado, de manera deliberada, contra la población mediante la generación de miedo o terror social, con el fin de desincentivar, impedir o reprimir el ejercicio de derechos humanos.

En ese respecto, ambos órganos han utilizado la expresión “terrorismo de Estado” en ocasiones específicas para referirse a escenarios particularmente atroces en los que el miedo o terror son generados a través del uso concertado del poder. De manera notable, en 2024, la Comisión y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) publicaron un comunicado de prensa en el que por primera vez se refieren a prácticas de terrorismo de Estado en Venezuela, tras décadas de monitoreo dedicado a la cada vez más apremiante situación de derechos humanos en el país.² El comunicado de prensa tuvo una amplia difusión en la región interamericana y generó una discusión académica y jurídica sobre las implicancias de la calificación de las prácticas estatales como “terrorismo de Estado”. Posteriormente, la CIDH publicó el informe “Venezuela: Graves violaciones a los Derechos humanos en el Contexto electoral”,³ en el que profundizó el análisis de las prácticas de terrorismo de Estado dirigidas a infundir miedo y reprimir las protestas sociales, a fin de consolidar el poder del régimen, tras las denuncias de fraude electoral.

Este artículo busca contribuir en esa discusión y aportar a las reflexiones globales sobre el propio concepto de “terrorismo de Estado”. Hay una carencia de definiciones y estudios sistemáticos sobre este concepto, tanto de la academia como de los organismos internacionales. Según estudios, únicamente el 2% de artículos científicos del campo del estudio del terrorismo se

² CIDH, Comunicado CIDH y RELE condenan prácticas de terrorismo de estado en Venezuela, 15 de agosto de 2024.

³ CIDH, Venezuela: Graves violaciones a los Derechos humanos en el Contexto electoral, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 253/24, 27 de diciembre de 2024.

habrían enfocado en el término “terrorismo de Estado”.⁴ Al respecto, este artículo no tiene la intención de hacer una revisión académica del concepto, lo cual puede ser objeto de otro trabajo académico futuro; sino mostrar la forma en la que la CIDH y la Corte Interamericana han desarrollado el tema en distintos contextos.

Ante lo anterior, en primer lugar, se considera relevante conocer lo que la CIDH y la Corte han entendido, históricamente, como esa categoría. Con ese propósito, el presente artículo elabora un mapa de los antecedentes en los cuales la Comisión y la Corte IDH han empleado dicha expresión, identificando las circunstancias y el lenguaje utilizado, para entender los principales elementos vinculados a ese concepto⁵. Sobre esa base, en segundo lugar, se estima pertinente analizar si existen suficientes elementos conceptuales que permitan construir una definición. Luego, se aborda la actuación de la CIDH en el caso específico de Venezuela.

II. LA CATEGORÍA “TERRORISMO DE ESTADO” EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Este segmento explica el uso del concepto “terrorismo de Estado” en el Sistema Interamericano. Para ello, se estudió un conjunto de documentos representativos de la labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región que realiza la Comisión Interamericana y del trámite de casos y peticiones que realizan tanto la CIDH como la Corte. Estos mecanismos son complementarios en la interpretación de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y agre-

⁴ Bart Schuurman, “Topics in terrorism research: reviewing trends and gaps, 2007-2016,” *Critical Studies on Terrorism*, vol. 12, núm. 3, 2019, p. 471, citado por Rekawek, Kakper, Russian State Terrorism and State Sponsorship of Terrorism, September 2024, International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), <https://icct.nl/sites/default/files/2024-09/Russian%20State%20Terrorism%20and%20State%20Sponsorship%20of%20Terrorism.pdf>

⁵ Para definir el universo de documentos a ser analizado, se utilizaron como palabras claves las expresiones “terrorismo de Estado”, “terrorismo estatal”, “terror de Estado”, “terrorismo desde el Estado”, “Estado terrorista”.

gan valor al objetivo de este artículo desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, reúnen elementos fácticos y jurídicos respecto el contexto de un país en un corte temporal específico; abordan una temática desde una perspectiva comparada en los diferentes países de la región; o conectan un episodio específico de violaciones de derechos a un contexto más amplio en el país. En ese sentido, fueron verificados los Informes Anuales, Informes de País, Informes Temáticos, Informes de Fondo⁶ e Informes de Soluciones Amistosas publicados por la Comisión Interamericana; bien como las Sentencias que se refieren al fondo de las causas o a su interpretación emitidas por la Corte Interamericana.⁷

2.1. Comentarios preliminares sobre el concepto general de terrorismo en el SIDH

Antes de adentrar en el análisis específico sobre el terrorismo de Estado, es relevante puntualizar que el concepto general de “terrorismo” ha sido abordado numerosas veces en el SIDH y con especial intensidad en el contexto de la lucha global contra el terrorismo internacional, propiciado por los ataques terroristas contra Estados Unidos en 2001.

Parte de los antecedentes en el Sistema Interamericano se dedican a la definición jurídica internacional de terrorismo; los derechos afectados por los actos terroristas y la obligación estatal

⁶ Para efectos de este artículo, los “Informes de Fondo” y las “Demandas de la CIDH ante la Corte Interamericana” fueron utilizados como sinónimos, en tanto documentos que revelan la posición de la Comisión Interamericana respecto al fondo de los casos en análisis.

⁷ Fue utilizada la información pública accesible en las páginas web de ambas instituciones hasta el 15 de agosto de 2024. Es importante indicar que los informes de fondo de la CIDH al principio son confidenciales, siendo publicados posteriormente cuando así lo decide la Comisión. Esto significa que en el futuro pueden ser hechos públicos otros Informes de Fondo pertenecientes al corte temporal trabajado y con relevancia a ese estudio. Asimismo, al momento de elaboración de la investigación no se encontraban publicados en la página web todos los Informes de Fondo de casos enviados a la Corte a la fecha.

de adoptar medidas de prevención y respuesta a estos actos.⁸ Por otro lado, existe una vasta actuación de los órganos del Sistema sobre la protección y garantía de derechos de las personas bajo sospecha o judicializadas por el terrorismo.

En la historia reciente de la región, el “terrorismo” también fue una categoría utilizada en larga escala para criminalizar a personas identificadas como opositoras o “enemigas” de los Gobiernos, muy comúnmente Gobiernos de facto. Esta visión estuvo directamente relacionada a la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, conforme se abordará en el artículo, siendo uno de los pilares del terrorismo de Estado en los principales casos conocidos por los órganos del SIDH.

Asimismo, de manera más reciente, se han observado otras discusiones y situaciones relacionadas al terrorismo, como su aplicación en tanto tipo penal con el potencial de restringir la defensa de los derechos humanos y las protestas, o su utilización amplia en el marco de las políticas de seguridad ciudadana de combate al crimen organizado.⁹

En el universo de documentos analizados, resaltan los Informes de País y Anuales de la CIDH de la década de 1980.¹⁰ En

⁸ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, Capítulo V Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.68 Doc. 8 rev. 1, 26 de septiembre de 1986.

⁹ CIDH, RELE, Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 196, pp. 201, 202, 210, 211.

¹⁰ Los criterios metodológicos anteriormente indicados resultaron en un conjunto inicial de 60 documentos a ser revisados - 44 Informes de la CIDH (16 Informes Anuales; 11 Informes de Soluciones Amistosas; 8 Informes de Fondo; 5 Informes Temáticos; y 4 Informes de País) y 16 sentencias de la Corte IDH. Fueron incorporados a este grupo otros documentos citados en ellos o relativos a otras etapas procesales de los casos seleccionados. Por otra parte, una parcela de los documentos seleccionados fue considerada

aquel momento, la Comisión documentó la situación de los derechos humanos de países que enfrentaban dictaduras, como Argentina; o conflictos armados de carácter no internacional, como Guatemala y El Salvador. Los Gobiernos de dichos Estados exigían a la CIDH condenar las acciones de grupos “subversivos” que ellos clasificaban como “terroristas”.¹¹ Al respecto, existen al menos dos factores comunes a diferentes documentos de esa época: en primer lugar, la CIDH aclara que el objeto central de sus investigaciones son las acciones imputables a los Estados. Esta aclaración responde a reiteradas interrogantes de los Gobiernos respecto a un aparente silencio de la Comisión sobre presuntas acciones terroristas. El segundo aspecto observado en estos documentos es el mensaje reiterado de la CIDH de que existen límites en la acción estatal de reprimir personas y grupos considerados terroristas.¹² Inicialmente, la Comisión no califica los actos examinados como terrorismo estatal, pero sí advierte a los Estados que deben respetar derechos humanos, incluso cuando luchan contra aparente terrorismo.

2.2. Mapeo del uso del concepto

irrelevante para los objetivos establecidos en el artículo, en la medida en que se referían al reporte de actividades de promoción de la CIDH en su Informe Anual; a título de instituciones estatales; al reporte reiterado de la implementación de un Acuerdo de Solución Amistosa ya contemplado entre los documentos analizados; entre otros.

¹¹ En ese sentido, véase CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, Capítulo I - El Sistema Político y Normativo Argentino, E. Derechos Humanos, Subversión y Terrorismo, OEA/Ser.L/V/II.49 doc. 19, 11 de abril de 1980; CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, Introducción, OEA/Ser.L/V/II.53 doc. 22, 30 de junio de 1981; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, Capítulo V Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, II. Grupos Armados Irregulares y Derechos Humanos, 5. Terrorismo, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1 Doc. 12, 22 de febrero de 1991.

¹² CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, *cit.*

de terrorismo estatal en el SIDH

En distintos pronunciamientos, la CIDH y la Corte IDH se han referido a este concepto tanto de manera directa como indirecta. En esta sección, se destacarán los Informes y sentencias considerados más relevantes para efectos de entender en qué circunstancias ambos organismos lo han trabajado y qué han dicho al respecto. Sobre esta base, se sintetizarán los elementos que integrarían el concepto de terrorismo de Estado utilizado por las dos instituciones.

La expresión “terrorismo estatal” es utilizada por primera vez por la Comisión Interamericana en el Informe sobre la Situación de los derechos humanos en Argentina de 1980.¹³ El tema es abordado ante la posición del Estado argentino de que existía “la necesidad de reprimir el terrorismo y la subversión como medio para preservar la seguridad nacional” en el país.¹⁴

Argentina estaba bajo una dictadura militar y la CIDH documenta en ese informe “numerosas y graves violaciones a los derechos humanos”, refiriéndose, por ejemplo, a diversas personas detenidas y muertas por agentes de seguridad; a miles de personas detenidas desaparecidas; a la detención indiscriminada, sin criterio de razonabilidad y prolongada de numerosas personas; a la falta de debidas garantías judiciales; entre otros aspectos.¹⁵

Si bien, en ese momento, la Comisión no califica el contexto argentino como de terrorismo de Estado, sí utiliza la categoría al alertar el Estado sobre los límites de su acción represiva vinculada a la manutención del orden público y la seguridad personal de sus habitantes. Afirma que “cada Gobierno que enfrenta una amenaza subversiva debe, pues, escoger entre, por una parte, el camino del respeto al imperio del derecho, o por otra parte, caer en el *terrorismo estatal*”.¹⁶ Posteriormente, la CIDH reitera esta

¹³ CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, *cit.*

¹⁴ *Ibidem*, Capítulo I. El Sistema Político y Normativo Argentino, E. Derechos Humanos, Subversión y Terrorismo.

¹⁵ *Ibidem*, Conclusiones y Recomendaciones.

¹⁶ *Ibidem*, Capítulo I.

alerta al realizar una visita in loco a Colombia en 1980.¹⁷

El tema es retomado en el *Informe Anual de 1980-1981* de la CIDH, que advierte a los Estados sobre no caer en el terrorismo estatal, cuando aborda las ejecuciones ilegales o extrajudiciales en la región. La Comisión menciona el clima de violencia generalizada en El Salvador y Guatemala, con ejecuciones al margen de la ley cometidas directamente por las fuerzas de seguridad o por grupos paramilitares que obran con la aquiescencia o consentimiento tácito de los Gobiernos.¹⁸ Indica que las autoridades gubernamentales no proceden a una adecuada y eficaz investigación de la autoría de tales crímenes; y que es un deber estatal entrenar las fuerzas de seguridad para erradicar grupos de esa naturaleza. Adicionalmente, la CIDH destaca que un Poder Judicial independiente, con suficientes recursos y atribuciones para sancionar los abusos de las autoridades y de los ciudadanos es esencial para asegurar el derecho a la vida.

En 1981, la Comisión publica el *Informe de país de Guatemala*¹⁹ y caracteriza la situación del país como de permanente y sistemática violencia, calificando la acción de los paramilitares como un “terrorismo contrainsurgente”.²⁰ La Comisión describe la “espiral de violencia” que vive el país, por un lado, con la existencia de grupos insurgentes que desafiaban el orden establecido con la declarada intención de efectuar un cambio de legalidad y de estructuras sociales mediante el empleo de la violencia y las armas; y, por otro, con la intensificación de las tácticas de contra-

¹⁷ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, *cit.*

¹⁸ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1980-1981, Capítulo V, Situación general de los Derechos Humanos en los Estados miembros de la OEA y campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.54 doc.9 rev.1, 16 octubre 1981.

¹⁹ CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.53, Doc. 21 rev. 2, 13 de octubre de 1981.

²⁰ *Idem.*

insurgencia de parte de las autoridades gobernantes, a las cuales se sumaba la acción de cuerpos paramilitares.

La Comisión destaca que estos grupos paramilitares aparentemente no tienen vinculación con las fuerzas estatales, pero que combaten en la misma dirección que estas y con más “eficacia”. Los paramilitares introducen una nueva forma de eliminar toda clase de oposición política a través de la violencia mediante amenazas, palizas, atentados de muerte, secuestros, asesinatos de personas, torturas, etc. Como resultado, se apuntala que sus actos victimizaron personas integrantes de los grupos guerrilleros, a personas las consideradas sospechosas de simpatizar o auxiliar estos grupos y a las identificadas como de oposición política o críticas del Gobierno. Adicionalmente, la CIDH describe dos “métodos de terror” utilizados por los paramilitares para eliminar a la oposición. Primero menciona el “éxodo ‘voluntario’” de opositores —que pasaron a dejar el país tras aparecer como personas sentenciadas a la muerte en diferentes listas—. Asimismo, documenta el uso de la “guerra psicológica” a través de actos de violencia que los paramilitares practicaban sin asumir la autoría, con el propósito de que fueran atribuidos a la guerrilla.²¹

En su *Informe Anual de 1985-1986*,²² la Comisión menciona el terrorismo como uno de los desafíos enfrentados en la región. No obstante, establece que la forma como los Estados lo previenen y lo reprimen es una cuestión central para saber si se está delante un estado de derecho. Es decir, la Comisión refuerza que una auténtica democracia se fundamenta en el irrestricto respeto a los derechos humanos de sus habitantes y solo puede utilizar los medios que la ley le concede para mantener el orden público y la seguridad personal de sus habitantes. En ese sentido, afirma que las ejecuciones sumarias, las desapariciones forzadas, las torturas, las detenciones indefinidas sin debido proceso, y las expulsiones administrativas a los disidentes generan una espiral de violencia que acaba destruyendo el estado de derecho y, por ende, la democracia misma.

²¹ *Ibidem*, Capítulo II - Derecho a la vida.

²² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986*, *cit.*

En el *Informe Anual de 1990-1991*, la Comisión aborda el tema de los grupos armados irregulares entre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos²³. En ese marco, menciona que otro fenómeno presente en la región es el “frecuente empleo del mismo [el terrorismo] por parte de Gobiernos que la Comisión había comprobado que se encontraban ejecutando masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos”. La CIDH señala abiertamente las acciones de los Gobiernos resultantes del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 en Chile y del 26 de marzo de 1976 en Argentina como algunos de los ejemplos que había conocido en el continente. Al respecto, las violaciones han sido justificadas por los Estados como inevitables y resultantes de la situación de “guerra” impuesta por grupos armados, los cuales, en general, son presentados como terroristas por los Gobiernos. Si bien el Informe Anual no profundiza cuáles son esas dinámicas de violaciones masivas y sistemáticas referidas en estos países, otros documentos de la Comisión documentan los hallazgos sobre la situación de los derechos humanos en ellos. En el caso de Chile, por ejemplo, fueron elaborados 4 Informes de País entre 1974 y 1985 y en Argentina el Informe de País de 1980 anteriormente referido.

También en la década de 1990, se perciben los primeros Informes de Fondo de casos ante la CIDH en los cuales se utiliza la expresión “terrorismo del estado” o “de estado”, ambos relacionados al periodo de la dictadura en Argentina. La expresión no aparece en las palabras de la Comisión, sino que de la parte peticionaria o del Estado. Asimismo, ambos documentos aportan a la discusión del rol de los sistemas de justicia vinculados a estos contextos.

En el Informe 74/90,²⁴ la parte peticionaria refiere que un juez estaría cometiendo terrorismo de Estado, utilizando el pro-

²³ CIDH, Informe Anual de 1990-1991, Capítulo V, Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia A los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos, Humanos, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1 Doc. 12, 22 de febrero de 1991, ii. Grupos armados irregulares y derechos humanos, 5. Terrorismo.

²⁴ CIDH, Informe núm. 74/90. Caso núm. 9850, Argentina, 4 de octubre de 1990.

ceso penal y la falta de garantías judiciales como herramientas de la represión. La CIDH entiende que la autoridad judicial actuó con “finalidades políticas y represivas” en desconocimiento a las garantías judiciales de la víctima. Al respecto, la Comisión recuerda que ya se había referido a la administración de justicia durante ese período en Argentina. En particular, que su diagnóstico de país de 1980 documentó la forma como los tribunales negaban las garantías del debido proceso en los juicios, tema que fue objeto de preocupación expresada por la Comisión en aquel informe.

Por otra parte, el Informe 28/92²⁵ aborda el sistema de impunidad establecido post dictadura con la aprobación de la “Ley de punto final”, la “Ley de Obediencia Debida” y el Decreto presidencial de indulto que cerraron las posibilidades jurídicas de continuar los juicios criminales destinados a identificar los autores de los delitos cometidos por los agentes estatales y sancionarlos. La Comisión consideró las leyes y el decreto como incompatibles con las obligaciones internacionales de Argentina en la medida en que impidieron el acceso a la justicia de las víctimas de la “guerra sucia”.

A partir de los años 2000, se observa el uso de la expresión terrorismo estatal y sus equivalentes en cuatro grupos principales de documentos: a) en sentencias e Informes de Fondo que detallan y califican expresamente las prácticas en un país como terrorismo de Estado; b) en Informes Temáticos de la CIDH que abordan esa categoría y contribuyen a su desarrollo; c) en Informes de casos ante la CIDH en los cuales la calificación de terrorismo de Estado sobre los hechos parte de otros actores; y d) en documentos en los cuales el enfoque son las medidas de impunidad o de Memoria, Verdad, Justicia y Reparación por un contexto de terrorismo de Estado y no la caracterización misma del contexto.

En el *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*,²⁶ publicado en 2002, la CIDH realiza un importante análisis de los derechos y libertades más afectados por las iniciativas antiterrorismo adoptadas por los Estados. En ese documento, la Comisión

²⁵ CIDH, Informe núm. 28/92. Caso núm. 10.147 10.181 10.240 10.262 10.309 10.311, Argentina, 2 de octubre de 1992.

²⁶ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, cit.

aborda elementos que caracterizan el terrorismo e incluye a los Estados entre los actores que pueden cometerlo.

Si bien reconoce la ausencia de consenso internacional respecto a la definición del terrorismo, la CIDH se refiere a ciertas características que diferentes autoridades han atribuido a: la naturaleza e identidad de quienes perpetran el terrorismo; la naturaleza e identidad de las víctimas del terrorismo; los objetivos del terrorismo; y los medios empleados para perpetrar la violencia del terror. En cuanto a los perpetradores o instigadores de los actos terroristas, indica que estos pueden incluir tanto los Gobiernos como a particulares y grupos que pueden actuar en forma independiente o con la dirección o el apoyo directo de Estados. En ese sentido, la CIDH recordó que “el ‘terrorismo de Estado’ tiene una notoria historia en las Américas, donde muchos Gobiernos han cometido secuestros, desapariciones forzosas y otras violaciones atroces de los derechos humanos de sus ciudadanos, a menudo bajo la consigna de la lucha contra el terrorismo”.²⁷

Con relación a los blancos de la violencia terrorista, afirma que varían, incluyendo a personas, instituciones y bienes; y que las motivaciones tienden a ser de naturaleza ideológica o política. Sobre los medios de consumación del terrorismo, la CIDH indicó que más frecuentemente se han utilizado armas convencionales y muestra preocupación sobre el uso posible de armas de destrucción masiva. También señala que puede ser perpetrado en forma sistemática o esporádica y que la explotación del temor y el terror y la intimidación y subversión del orden público resultantes del terrorismo han constituido tradicionalmente un elemento central de esa violencia.²⁸

Otro aspecto a ser destacado en ese Informe Temático es la discusión sobre los diferentes regímenes jurídicos aplicables a los Estados cuando emplean medidas contra el terrorismo.²⁹ En particular, la Comisión desarrolla los supuestos en los cuales los Estados deben aplicar el derecho internacional humanitario o el derecho internacional de los derechos humanos, que puede in-

²⁷ *Ibidem*, I. Introducción, párr. 17.

²⁸ *Ibidem*, párr. 17.

²⁹ *Ibidem*, II. Marco jurídico del análisis de la Comisión.

cluir la posibilidad de suspensión de garantías bajo situaciones muy estrictas. Como un mensaje general, la CIDH reiteró que no existe un vacío normativo, sino que deben ser considerados ambos marcos jurídicos, conforme a la situación, tanto con relación a las acciones terroristas como a las medidas antiterroristas.³⁰

La emisión de la sentencia de fondo del *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, en 2006, inaugura un importante conjunto de casos donde la Corte Interamericana aborda de manera explícita el terrorismo de Estado. En esta decisión, por primera vez, la Corte afirma estar ante una “clara situación de terrorismo de Estado”.³¹ Asimismo, reconoce que los hechos del caso ocurrieron en un contexto de práctica sistemática de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones y desapariciones perpetrada por las fuerzas de seguridad e inteligencia de la dictadura de Alfredo Stroessner, que se coordinaban con otros Gobiernos para ese fin en el marco de la Operación Cóndor.³²

La Corte Interamericana determina que el Estado fue un factor principal de los graves crímenes cometidos debido a que la preparación y ejecución de la detención y posterior tortura y desaparición de las víctimas no habrían podido perpetrarse sin las órdenes superiores de las jefaturas de policía, inteligencia y del jefe de Estado; o sin la colaboración, aquiescencia y tolerancia de miembros de las policías, servicios de inteligencia diplomáticos.³³ También remarca que las instituciones, mecanismos y poderes estatales deberían funcionar como garantía de protección contra el accionar criminal de sus agentes. No obstante, en el caso analizado, la investidura oficial y recursos estatales fueron utilizados para cometer las violaciones. Adicionalmente, declara que la Operación Cóndor representó una práctica sistemática de “terrorismo de Estado’ a nivel interestatal”,³⁴ en la medida en

³⁰ *Ibidem*, II. Marco jurídico del análisis de la Comisión, C. Derecho internacional humanitario, párr. 75.

³¹ Corte IDH. *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 153, párr. 66.

³² *Ibidem*, párr. 61.12.

³³ *Ibidem*, párr. 66.

³⁴ *Idem*.

que unió las estructuras de seguridad estatales de los Gobiernos dictatoriales del Cono Sur en una “cruzada anticomunista” a nivel trans-fronterizo.³⁵

Un elemento adicional a resaltar son las discusiones respecto a la naturaleza jurídica del terrorismo de Estado, su caracterización y consecuencias presentadas en los *votos razonados* de magistrados de la Corte IDH en esta sentencia y en otros casos. En particular en *Goiburú y otros*, los jueces Sergio García Ramírez y Antônio Augusto Cançado Trindade desarrollan sus puntos de vista sobre si los hechos del caso consisten en un “crimen de Estado” o una “política de Estado” y las consecuencias jurídicas de cada concepto.³⁶

En *Las Masacres de Ituango*, Cançado Trindade igualmente se refiere a la idea de crímenes de Estado. Aborda el rol de las autoridades estatales en su planificación; la participación de múltiples perpetradores en las acciones ilícitas —incluyendo el conocimiento, la colaboración o participación de agentes estatales en las actividades de terror cometidas por grupos paramilitares—. Indica también que el terrorismo de Estado muy comúnmente es practicado bajo pretextos como la lucha contra el terrorismo y que, en estos contextos, frecuentemente existe un sistema jurídico que autoriza las acciones ilícitas y asegura su impunidad.³⁷

³⁵ *Ibidem*, párr. 62.

³⁶ *Ibidem*, en la perspectiva del juez García Ramírez sería más adecuado utilizar la expresión “política de Estado” o “terrorismo desde el Estado” en lugar de “terrorismo de Estado” o de “crimen de Estado”. Entre diferentes argumentos, el magistrado entiende que atribuir crímenes al Estado podría exculpar o justificar la responsabilidad penal individual de las personas que perpetraron las violaciones de derechos humanos, abriendo puertas a la impunidad. Por otra parte, el juez Cançado Trindade defiende ciertas violaciones de derechos humanos configuran verdaderos crímenes de Estado y que debe ser determinada la “responsabilidad internacional agravada” del Estado junto a la penal de los individuos bajo la idea de complementariedad entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional. El magistrado destaca como el Estado se constituyó como el principal factor de los crímenes cometidos, habiendo el Estado de Paraguay reconocido la existencia de una “política criminal” en el contexto del caso.

³⁷ Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C, núm. 148, Voto Razonado del juez A.A. Cançado Trindade.

En *Almonacid Arellano y otros*, el magistrado indica que la dictadura chilena se utilizó del terrorismo de Estado para combatir el terrorismo, optando por la eliminación inmediata de miles de personas mediante fusilamientos colectivos entre otras violaciones de derechos humanos, en el marco de un patrón sistemático y generalizado de crímenes contra la población civil.³⁸

Ya en *La Cantuta*, el juez Cançado Trindade afirma que los crímenes cometidos en ese caso y en el *Caso Barrios Altos* configuraron tanto un crimen de Estado como una política de Estado en Perú.³⁹ Al respecto, destaca haber existido toda una estructura de poder estatal organizado desde la más alta instancia, siendo las ejecuciones extrajudiciales una práctica sistemática planificada y ejecutada por agentes estatales, en el marco de su referida estrategia, con el empleo de recursos y medios materiales del Estado. Asimismo, que contó con el encubrimiento estatal de los hechos y la obstrucción sistemática de las investigaciones.

Más allá del debate sobre la naturaleza jurídica del terrorismo de Estado en tanto crimen o política de Estado, estos votos razonados enfatizan diferentes elementos presentes en los casos que abordan el terrorismo de Estado vinculado a las dictaduras del Cono Sur: la planificación; ciertos patrones de violencia; el encubrimiento de los hechos; entre otros. Con todo, diferentemente del *Caso Goiburú y otros*, en las sentencias de los casos colombiano, chileno y peruano, la Corte IDH no determina de manera expresa en ese momento que los hechos consistían en o estuvieron enmarcados en prácticas de terrorismo de Estado. Este concepto sí es utilizado nuevamente por la Corte en otros casos juzgados en los años siguientes, conforme se aborda a continuación.

Cinco años después, en 2011, la Corte Interamericana retomó en el *Caso Gelman* el análisis de violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de la Operación Cóndor y de

³⁸ Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 154. Voto Razonado del juez A.A. Cançado Trindade.

³⁹ Corte IDH. *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 162. Voto Razonado del juez A.A. Cançado Trindade.

la doctrina de seguridad nacional, reafirmando que fueron parte de una “práctica sistemática de ‘terrorismo de Estado’ a nivel inter-estatal”.⁴⁰ El tribunal abordó el uso de recursos estatales para cometer las violaciones en Uruguay; y la colaboración entre los agentes estatales de las dictaduras argentina y uruguaya, que no pudieron haberse realizado sin el conocimiento u órdenes superiores de las jefaturas militares, de policía e inteligencia.⁴¹ Asimismo, en este caso la Corte destacó que la desaparición forzada de mujeres embarazadas y la apropiación ilícita de niños constituyó parte de esa práctica sistemática, siendo una forma de violencia claramente basada en género.⁴²

Posteriormente, en el *Caso Maidanik y otros*, la Corte corrobora la caracterización realizada en cuanto a la práctica sistemática del terrorismo de Estado en Uruguay, señalando que existió una política estatal de vigilancia, represión y control de las organizaciones de izquierda, así como a la práctica sistemática de múltiples violaciones graves a los derechos humanos.⁴³ En ambos casos, la Corte aborda la aprobación de ley en momento posterior a la dictadura uruguaya que aseguró la impunidad por los delitos cometidos en esa época.

En 2021, al decidir el *Caso Familia Julien Grisonas*, la Corte nuevamente se refiere a las coordinaciones entre los Estados para perseguir quienes eran calificados como “subversivos”.⁴⁴ En el caso, es determinado que las acciones de represión en Argentina se iniciaron con anterioridad al golpe en el país, sin embargo, a partir de este se implementó un plan diseñado desde el Estado con una metodología sistemática de desaparición forzada

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, núm. 221, párr. 99.

⁴¹ *Ibidem*, párrs. 100, 44.

⁴² *Ibidem*, 1, párrs. 97, 99.

⁴³ Corte IDH. *Caso Maidanik y otros vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 15 de noviembre de 2021. Serie C, núm. 444, párr. 124.

⁴⁴ Corte IDH. *Caso Familia Julien Grisonas vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2021. Serie C, núm. 437, párr. 56.

de personas.⁴⁵ También es señalado que este plan estuvo caracterizado por la clandestinidad y fue garantizada la impunidad de sus ejecutores.⁴⁶ Al respecto, la Corte afirma que resultó en la práctica sistemática de violaciones a los derechos humanos contra la población civil y de terrorismo de Estado a nivel inter-estatal.⁴⁷ Además, destaca que los tribunales argentinos detallaron los alcances, objetivos y modos de actuación del terrorismo de Estado, y calificaron lo ocurrido como crímenes de lesa humanidad.⁴⁸

Al respecto, es importante señalar que el Informe de Fondo de la Comisión en ese caso ya mencionaba como hechos determinados la instauración del terror en el país y su conexión con el Plan Cóndor. En el documento, la CIDH se refiere a la comisión de secuestros, asesinatos, atentados en perjuicio de disidentes políticos el cual contó con personal armado de distintas procedencias, entre los que confluyeron agentes policiales, militares, no funcionarios y personal de los servicios de inteligencia. Además, la Comisión aborda la política del Estado Argentino para reparar a las víctimas del terrorismo de Estado en la dictadura cívico-militar.⁴⁹

Como fuera indicado anteriormente, existe otro grupo de documentos –Informes de la CIDH relacionados a casos– que también se refieren al terrorismo estatal, pero desde las palabras de otros actores. En estos documentos la CIDH no afirma de manera explícita la existencia de un contexto o de prácticas de terrorismo de Estado, sino que lo hacen las partes del caso o las fuentes citadas en el documento.

En los Informes de Fondo, la Comisión destaca elementos que en otros casos han sido atribuidos a contextos de terrorismo estatal. Como ejemplo de ello se observa el *Caso 12.257 - R.T.E. y Otros vs. Bolivia*. Aquí, la CIDH indica que la dictadura de Luis

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 59.

⁴⁶ *Ibidem*, párr. 60.

⁴⁷ *Ibidem*, párr. 56, 146, 179.

⁴⁸ *Ibidem*, párr. 146.

⁴⁹ CIDH, Informe núm. 56/19. Caso 13.392. Admisibilidad y fondo. Familia Julien - Grisonas. Argentina. 4 de mayo de 2019, párrs. 3, 42, 50.

García Meza desplegó una política planificada de intimidación, acoso y exterminio contra miembros del Movimiento de Izquierda Nacional y otros opositores utilizando para ello grupos armados irregulares o paramilitares. La calificación de terrorismo de Estado aparece en las palabras de organización de la sociedad civil, que denuncia la dictadura boliviana de ser “la encarnación viva del Terrorismo de Estado”.⁵⁰

Ya en el *Caso 11.552 - Julia Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil* - la Comisión menciona el Informe Final de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos de Brasil para introducir los hechos relativos al contexto de la Guerrilla del Araguaia. Dicho Informe Final afirma que existía un clima de “terror de Estado” en Brasil a partir de 1968, cuando el régimen militar lanzó una ofensiva fulminante contra los grupos armados de oposición, y entre 1972 y 1974, cuando combatió y exterminó una base guerrillera que el Partido Comunista do Brasil mantenía en entrenamiento en la región de Araguaia.⁵¹

Por otra parte, en las Soluciones Amistosas, debido a la naturaleza misma del procedimiento, la CIDH no se pronuncia sobre los hechos del caso. En ese sentido, en el *Informe de Solución Amistosa 91/2019*, la calificación aparece en las palabras de los peticionarios de la causa, que se refieren al período de la dictadura militar panameña. Las alegaciones están relacionadas a la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de 109 personas entre octubre de 1968 y diciembre de 1989, que habrían sido cometidas por funcionarios del régimen militar, en conformidad con la política general de eliminación de opositores. Asimismo, son subrayados los mecanismos de impunidad que había beneficiado a los perpetradores del terror de Estado.⁵²

⁵⁰ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de R.T.E. y Otros (Caso 12.527) contra la República de Bolivia, 8 de agosto de 2007, párr. 47.

⁵¹ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Julia Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia), Caso 11.552, Brasil, párr. 76.

⁵² CIDH, Informe núm. 91/19, Caso 13.017 C, Solución Amistosa. Familiares de víctimas de la dictadura militar, octubre de 1968 a diciembre de 1989, Panamá, 25 de junio de 2019.

Sumado a lo anterior, se identificó la existencia de un conjunto de documentos en los cuales la expresión terrorismo estatal se refiere a las iniciativas de los Estados relativas a estos contextos. Consta, por ejemplo, en la denominación de órganos estatales y de políticas públicas; en el título o el contenido de normativas; y de decisiones judiciales internas de los países. Es decir, el enfoque central no es clasificar el contexto fáctico como terrorismo de Estado y caracterizarlo detalladamente, sino vincular las medidas con ese contexto, sea en la crítica por la impunidad o en la reivindicación de la Memoria, Verdad, Justicia y Reparación Integral por estas prácticas. A continuación, se indican algunos de estos documentos a modo ilustrativo.

En el *Informe sobre el derecho a la verdad en América*, la Comisión Interamericana menciona iniciativas en Argentina, como el avance de las causas judiciales vinculadas con el terrorismo de Estado y la inauguración de Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado; también se refiere la ley uruguaya que restableció la pretensión punitiva para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado.⁵³ En el *Informe de Solución Amistosa 269/2023*, una de las medidas de reparación acordadas entre las partes es la colocación de una placa que reconoce la víctima del caso como una víctima del delito de desaparición forzada producido en el marco del terrorismo de Estado en Argentina.⁵⁴

Ya en la sentencia de *Deras García y otros*, es el Estado de Honduras que se refiere al contexto fáctico del caso como “prácticas de terrorismo de Estado” al comprometerse a emitir una ley de Memoria Histórica relacionada a las víctimas de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional en el país.⁵⁵ En el *Caso Almeida*, la Corte Interamericana aborda la dilación en el otorgamiento de medida de reparación a víctima del terrorismo

⁵³ CIDH, Informe sobre el derecho a la verdad en América, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 agosto 2014, párrs. 142, 149, 228.

⁵⁴ CIDH, Informe núm. 269/23. Caso 13.581. Solución Amistosa. José Luis D'Andrea Mohr. Argentina. 30 de noviembre de 2023.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Deras García y otros vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de agosto de 2022. Serie C, núm. 462, párr. 111.

de Estado en Argentina.⁵⁶ El tribunal aborda la clandestinidad como un elemento que caracterizó el periodo de terrorismo de Estado de Argentina y los desafíos probatorios que enfrentaron a las víctimas que presentaron recursos judiciales para demandar resarcimiento de las graves violaciones sufridas.

Finalmente, retomando el grupo de Informes Temáticos elaborados por la CIDH que ayudan a desarrollar el concepto de terrorismo de Estado, se destaca el debate planteado en el *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos* sobre los actores perpetradores de tales prácticas. En ese documento, la Comisión Interamericana y de su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA) recogen el trabajo de las comisiones de la verdad y de estudios de la región sobre la participación de diversos actores económicos o empresas⁵⁷ en contextos de graves violaciones de los derechos humanos.⁵⁸ Indican que han existido formas directas de participación en la comisión de violaciones de derechos humanos, mediante contribuciones sustanciales como de personal, información, logística, y montaje de un clandestino –e indirectas– como con la financiación consciente del aparato represivo.⁵⁹ La CIDH y su REDESCA abordan ejemplos de cómo sectores empresariales habían tenido una actuación alineada con los Gobiernos de facto en la región, asegurando también la manipulación de la información pública que justificase la continuación de los regímenes e impunidad de los violadores de derechos humanos.⁶⁰

Pese a lo anterior, destacan como un grande obstáculo actual la impunidad en casos que vinculan a actores empresariales en graves

⁵⁶ Corte IDH. *Caso Almeida Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2020. Serie C, núm. 416.

⁵⁷ Al respecto, se refieren a las empresas privadas, empresas estatales, empresas mixtas, asociaciones de actores económicos, a personas individuales en ejercicio de actividades económicas

⁵⁸ CIDH, REDESCA, *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019, párr. 203.

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 204.

⁶⁰ *Ibidem*, párrs. 206, 207.

violaciones a los derechos humanos; y así, por la falta de acceso a la justicia y reparación integral de las víctimas.⁶¹ Al respecto, la CIDH y su REDESCA observan que la jurisprudencia se ha concentrado principalmente en los actores paramilitares o paraestatales, pero que se puede seguir desarrollando de manera más específica la posible atribución de responsabilidad directa del Estado por complicidad en el ámbito de las empresas y los derechos humanos.⁶²

2.3. Los elementos que caracterizan el terrorismo de Estado —un concepto en desarrollo—

Con base en el análisis documental de los distintos pronunciamientos de la CIDH y la Corte IDH, se observa que la Comisión y la Corte no enuncian expresamente un concepto de terrorismo de Estado, pero sus diferentes antecedentes aportan elementos para su caracterización.

Si bien la CIDH demuestra una cautela inicial al aplicar el término a la situación concreta de los países en los momentos contemporáneos a los hechos, las alertas realizadas en sus Informes de Países e Informes Anuales plantean el terrorismo estatal como un cuadro injustificable, de antítesis del Estado de Derecho. Asimismo, es la CIDH que utiliza la categoría por primera vez en los casos ante el SIDH. Por otra parte, la Corte presenta de manera minuciosa los aspectos que, en su conjunto, fundamentaron la configuración del terrorismo de Estado en el caso bajo análisis. Sumado a lo anterior, los usuarios del SIDH y el desarrollo de los procesos de justicia transicional en los países también han impulsado el uso de esa clasificación y el entendimiento mismo de sus características en cada contexto.

Ante el uso progresivo analizado en los distintos documentos, se pueden apreciar elementos específicos del concepto que se enumeran a continuación:

- *La sistematicidad de las acciones emprendidas y el Estado como un factor principal.* Organizado desde los más altos

⁶¹ *Ibidem*, párr. 210.

⁶² *Ibidem*, párr. 74.

niveles del Poder Público, el terrorismo de Estado reúne características de una política estatal, ejecutada de manera sistemática,⁶³ con uso de recursos económicos, logísticos y humanos del propio aparato estatal. Puede ser una política oficial o clandestina del Estado.

- *La acción directa de agentes del Estado, o bien, de grupos paraestatales que actúan con su tolerancia, cooperación o aquiescencia.* El terrorismo de Estado puede ser llevado a cabo directamente por agentes estatales, tales como fuerzas militares, o policiales, o de inteligencia, quienes actúan bajo órdenes de las autoridades gubernamentales. Sin embargo, también puede ser perpetrado por grupos no estatales sin aparente vinculación con las fuerzas estatales, pero que actúan con afinidad y consentimiento tácito del Gobierno. Esto permite que las autoridades estatales puedan mostrar distancia respecto de los hechos cometidos. Los actores económicos o empresas, además, pueden tener un rol directo en la comisión de las violaciones a los derechos humanos o de apoyo al aparato que las perpetra de manera sistemática.
- *Las violaciones generalizadas y/o sistemáticas a los derechos humanos.* La comisión masiva de graves violaciones a los derechos humanos forma parte de patrones planificados y ejecutados de manera sistemática o generalizada desde el Estado. Entre las violaciones más frecuentes, destacan las graves violaciones a los derechos humanos y las detenciones ilegales y/o arbitrarias. A menudo, estos hechos generan exilios autoimpuestos por las personas opositoras políticas, disidentes o defensoras de derechos humanos, y generan un efecto disuasivo del ejercicio de derechos a nivel de la sociedad en general.
- *Paradójicamente, es justificado bajo el pretexto de la lucha antiterrorista.* Con frecuencia, los actos de terrorismo de

⁶³ Al respecto, es relevante indicar que, en el Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, la CIDH aborda que el terrorismo puede ser practicado de manera esporádica o sistemática; asimismo en el conjunto de antecedentes de casos y contextos analizados a los cuales se aplicó el concepto de terrorismo de Estado se observó que la sistematicidad de las acciones fue una característica consistente.

Estado se justifican bajo la excusa o bandera de la “lucha antiterrorista” u otros similares basados en la defensa de seguridad nacional, la moral o el orden público. Esto, con el fin de justificar las acciones represivas como medidas necesarias para combatir amenazas internas o externas, o las violaciones de derechos como inevitables de una situación de “guerra interna”. Esto resulta en una paradoja, en la que el Estado, durante sus supuestos esfuerzos de luchar contra el terrorismo, termina cometiendo actos de terrorismo.

- *Está dirigido, en principio, a sectores sociales específicos, pero el aparato de control y represión alcanza a la población civil en su conjunto.* En línea con lo delineado anteriormente, el terrorismo de Estado se construye a partir de una idea de un “enemigo público”. Las experiencias concretas analizadas incluyen desde grupos insurgentes al orden vigente en el país a toda clase de oposición política, voces críticas al Gobierno, activistas o personas defensoras de derechos humanos. No obstante, los mecanismos de control y represión afectan a la población civil como un todo, sea por la reducción del espacio cívico y del ejercicio de derechos, sea por la ampliación de la vigilancia, persecución y violencia a cualquier persona e institución considerada sospechosa de simpatizar o auxiliar estos grupos calificados como “subversivos”.⁶⁴
- *El clima de terror como método y como resultado.* En los antecedentes estudiados se observa que las acciones de represión y control se perpetran con un fin de intimidar, generar miedo o terror entre la población, especialmente quienes se oponen al régimen vigente. En ese sentido, son utilizadas herramientas psicológicas para dismantelar las organizaciones sociales o neutralizar el campo de acción de determinados grupos. La vigilancia, persecución, intimidación, y violencia sistemática impactan a las personas tanto en su dimensión individual como en su calidad de ciudadanas.

⁶⁴ Un aspecto adicional a ser destacado, a partir de aportes de otros antecedentes del SIDH que extrapolan el conjunto de documentos analizado en ese artículo, es que este ambiente, muy comúnmente, es aprovechado para llevar a cabo “limpiezas sociales” de grupos socialmente marginados y profundizar situaciones de discriminación histórica.

- *La cooptación o debilitamiento de los sistemas de pesos y contrapesos, en particular del Sistema de Justicia.* Las instituciones, mecanismos y poderes estatales que deberían contrarrestar el accionar criminal de los agentes públicos y privados no funcionan en la garantía de protección de los derechos o son parte del engranaje de violación de derechos. El debilitamiento del Estado de derecho y la falta de independencia entre los órganos estatales obstaculiza e impide que los perpetradores del terrorismo de Estado sean prevenidos, investigados, juzgados y sancionados por las autoridades correspondientes; y que sean desarticulados los métodos de terror y de impunidad institucionalizados.

III. TERRORISMO DE ESTADO EN VENEZUELA, SEGÚN LA CIDH

El concepto de terrorismo de Estado recobró relevancia en el Sistema Interamericano a partir del 15 de agosto de 2024, cuando la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) concluyeron que el Estado de Venezuela estaba cometiendo prácticas de terrorismo en el contexto postelectoral. Después de décadas de deterioro de la situación de derechos humanos en ese país, esa fue la primera vez que la Comisión usó el término para referirse al escenario en Venezuela. En el pronunciamiento se destacan aspectos de preocupación observados en las políticas de represión usadas por el régimen venezolano, así como realizados llamados al Estado a cesar las prácticas violatorias de derechos humanos y a adoptar una serie de medidas para restablecer el orden democrático y el Estado de derecho.

Por ello, en este apartado, se recogen los elementos subrayados por la CIDH y su RELE en su comunicado de prensa e informe de país respecto el contexto fáctico y se aborda cómo este mensaje se alinea con los antecedentes interamericanos reseñados en los segmentos anteriores. Asimismo, se toma en cuenta que el uso de este concepto se enmarca en décadas de un progresivo deterioro en la situación de los derechos humanos y el estado de derecho en Venezuela, documentado por la CIDH, que llegó a un momento de escalada crítica tras las protestas por los resultados electorales de 2024.

En primer lugar, se realiza un recorrido histórico de las observaciones de la CIDH sobre Venezuela entre 2009 y 2024 incluidas en sus Informes Anuales, los cuales indican que los patrones de represión contra las personas opositoras se han ido agravando con los años. En seguida, se presenta el contenido del propio comunicado de prensa del 15 de agosto, con el fin de resaltar aquellos hechos que generaron la preocupación de la Comisión; las consideraciones expresadas en dicho comunicado y aquellas contenidas en el informe “Venezuela: Graves Violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral”, que permitan arrojar luz a las consideraciones y motivaciones que usó para concluir que las prácticas llegaban al umbral de terrorismo de Estado. Finalmente, se aborda cómo dichas consideraciones se ciñen a los elementos anteriormente abordados que caracterizan el concepto de terrorismo de Estado.

3.1. Recorrido histórico de las observaciones de la CIDH sobre Venezuela entre 2009 y 2024

La CIDH ha mantenido un monitoreo cercano de la situación de derechos humanos en Venezuela, dando atención especializada a la debilidad institucional reflejada en momentos críticos como el golpe de Estado de 2002, cuando la CIDH pudo visitar el país por última vez y advirtió sobre la existencia de un patrón de ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes de seguridad del Estado o grupos parapoliciales o bajo su aquiescencia o colaboración, sin llegar a hablar de terrorismo de Estado.⁶⁵ Asimismo, ha incluido a Venezuela en el Capítulo IV de su Informe Anual, en el apartado destinado a Estados que requerían su “atención especial” entre 2010 y 2012. Tras la reforma reglamentaria de 2013, Venezuela ha sido incluida en el Capítulo IV-B de los Informes Anuales de la CIDH de manera ininterrumpida desde ese año.⁶⁶

⁶⁵ CIDH, Informe anual 2021, párr. 68 y CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, doc. 4 rev. 2, 29 de diciembre de 2003.

⁶⁶ Con la reforma del Reglamento de CIDH de este año, los Informes Anuales pasaron a tener una sección específica —el Capítulo IV-B— para informes

Al menos desde el Informe de País de 2009, la CIDH empezó a alertar sobre la falta de una efectiva separación e independencia de los poderes públicos en Venezuela y el uso del poder punitivo del Estado para intimidar o sancionar a personas en virtud de su opinión política, particularmente.⁶⁷ En esa oportunidad, la Comisión notó que el Estado tendía a castigar, intimidar y agredir a disidentes, incluso mediante discursos de altas autoridades del Estado, con el impacto de crear condiciones adversas; un efecto intimidante o amedrentador de la labor de defensores de derechos humanos que incluía el “temor a posibles represalias”.⁶⁸ Sin embargo, no llega a calificar los hechos como terrorismo de Estado.

En 2011, resaltó que un informe de inteligencia calificó a personas opositoras y periodistas como objetivos militares, por formar parte de un supuesto plan de desestabilización contra Chávez.⁶⁹ En 2012, la CIDH tomó nota de denuncias de patrones de amedrentamientos, detenciones arbitrarias, acciones judiciales, acciones de desprestigio, interferencia de comunicaciones, agresiones y acciones de limitación a las labores de defensa de derechos humanos.⁷⁰ Asimismo, notó que la situación de cárcel por motivos políticos era una herramienta represiva del Estado.

En 2013, la CIDH advirtió que actos de violencia tenían un efecto intimidatorio contra las expresiones críticas o disidentes de quienes son percibidos como opositores políticos por par-

especiales que la Comisión considere necesarios sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros de la OEA. Los criterios para la inclusión de Estados en esa sección se encuentra reglamentada en el artículo 59.6 del Reglamento.

⁶⁷ CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 4.

⁶⁸ *Ibidem*, párr. 4.

⁶⁹ CIDH, Informe Anual 2011, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 de diciembre de 2011, párr. 469.

⁷⁰ CIDH, Informe Anual 2012, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.147, 5 de marzo de 2013, párr. 566

te del Gobierno.⁷¹ Esta tendencia continuó en 2014⁷² y 2015,⁷³ cuando la CIDH resaltó el uso del poder punitivo del Estado para criminalizar a personas defensoras y disidentes políticos.⁷⁴ En estos años, la Comisión notó el entrenamiento militar a civiles para cooperar con el mantenimiento del orden interno.⁷⁵

Luego, en 2016, la Comisión denunció la detención arbitraria de quienes expresaban opiniones políticas contra el oficialismo, así como campañas de hostigamiento en perjuicio de periodistas, opositores políticos y ciudadanos.⁷⁶ El Informe Anual de ese año contiene un apartado de interés para el presente artículo, pues la CIDH tomó nota de un informe de sociedad civil que denunciaron el uso de medios públicos para “generar un clima de zozobra y terror” contra el derecho a la protesta pacífica. A pesar de esta denuncia de la sociedad civil, la Comisión no se refiere aún al concepto de “terrorismo de Estado” o alguno relacionado.⁷⁷

El Informe de País de 2017 es de particular relevancia para el análisis de la situación en Venezuela. En este informe, la CIDH advirtió a la comunidad internacional sobre múltiples injerencias entre los distintos poderes del Estado que resultó en el debilitamiento del estado de Derecho.⁷⁸ Asimismo, el informe reportó sobre el aumento sostenido de las ejecuciones extrajudiciales y la existencia de un patrón de violaciones a los derechos humanos de los opositores políticos, que incluía declaraciones de altas autoridades del Estado y leyes calificando a los opositores como responsables de delitos como traición a la patria y rebelión. En

⁷¹ CIDH, Informe Anual 2013, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.149, Doc. 50, 31 de diciembre de 2013, párr. 497.

⁷² Informe Anual 2014, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 13, 7 de mayo de 2015, párr. 373

⁷³ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 1.

⁷⁴ Informe Anual 2014, *cit.*, párr. 328.

⁷⁵ CIDH, Informe Anual 2015, *cit.*, párr. 40.

⁷⁶ CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17, 15 de marzo de 2017, párr. 116.

⁷⁷ CIDH, Informe Anual 2016, *cit.*, párr. 1.

⁷⁸ CIDH, Informe Anual 2017, párrs. 13-21.

esa línea, se hizo un análisis de la represión indiscriminada contra población civil que participaba en manifestaciones sociales, incluso mediante el uso de la fuerza letal durante operativos para reprimir las manifestaciones arbitrariamente. De manera relevante para el presente artículo, la CIDH ya advirtió patrones de detenciones arbitrarias sin orden judicial ni flagrancia, contra personas que iban de camino, durante o luego de una manifestación, o incluso sin participar en ellas, por el simple hecho de ser consideradas como “partidarias de la oposición”, de una manera similar a lo que aconteció durante 2024.⁷⁹

La CIDH también llamó la atención sobre la participación de civiles en tareas de seguridad, responsables de un aumento en las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de seguridad.⁸⁰ Posteriormente, en 2018 expresó preocupación por un contexto estructural de represión y persecución a la disidencia, mediante la militarización de la seguridad pública.⁸¹

En 2019, la CIDH registró la participación de colectivos armados pro-Gobierno “cuya misión fue infundir miedo”; encarcelamiento de opositores y personas que hacen público su disenso con el Gobierno.⁸² En 2020 y 2021 continuó alertando por uso del derecho penal contra opositores políticos.⁸³

En 2022, la Comisión resaltó graves, masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos de Venezuela. Estas violaciones se han cometido como parte de un plan del Gobierno para cooptar los distintos poderes públicos y reprimir cualquier intento de alternancia, lo cual también fue notado Informe Anual 2023.⁸⁴

⁷⁹ *Ibidem*, párr. 24.

⁸⁰ *Ibidem*, párr. 25.

⁸¹ CIDH, Informe Anual 2018, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 134, 24 de junio de 2019, párr. 2.

⁸² CIDH, Informe Anual 2019, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, 24 de febrero de 2020, párr. 59.

⁸³ CIDH, Informe Anual 2020, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 264, 31 de diciembre de 2020, párr. 3 y CIDH, Informe Anual 2021, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 264, 31 de diciembre de 2021, párr. 3.

⁸⁴ Informe Anual 2023, Capítulo IV.B: Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 386 rev. 1, 31 de diciembre de 2023.

Como puede apreciarse, en los años reseñados si bien la CIDH no acudió a la calificación de “terrorismo de Estado”, sí denunció en sus diferentes informes la existencia de elementos característicos de dicha categoría. Las únicas menciones a “terrorismo” corresponden a: i) el uso, por parte del Estado, de leyes antiterrorismo contra personas percibidas como opositoras, principalmente, defensoras de derechos humanos;⁸⁵ y ii) discursos desde las más altas autoridades del Gobierno acusando a sus opositores como “terroristas”.⁸⁶ Asimismo, se destaca el tenor de las alertas que dicho órgano del SIDH realizó por décadas. En particular, la CIDH documentó consistentemente que el Estado venezolano venía empleando sus instituciones para preservar la permanencia del Gobierno en el poder cada vez con mayor intensidad y con la intencionalidad expresa de disuadir cualquier oposición política, real o percibida.

3.2. El pronunciamiento de la CIDH sobre Venezuela del 15 de agosto de 2024

El 28 de julio de 2024, se llevaron a cabo elecciones presidenciales en Venezuela. Conforme registrado por la Comisión en su comunicado de prensa del 15 de agosto de 2024, fueron conocidos diferentes actos de violencia institucional cometidos por el régimen de Nicolás Maduro contra la ciudadanía. Si bien los hechos perpetrados siguieron los patrones de violaciones reseñados en los distintos Informes Anuales de la CIDH, en 2024, los patrones de violencia alcanzaron un agravamiento drástico que llevaron la Comisión a aplicar el concepto de “terrorismo de Estado” al país.

Cabe resaltar que este pronunciamiento de la Comisión se produjo en un creciente contexto de acusaciones de terrorismo de Estado contra Venezuela por parte de diferentes actores. Al respecto, se destaca comunicado, del 6 de agosto de 2024, de organizaciones de la sociedad civil, activistas y personas expertas que expresaron preocupación ante la intensificación de la violencia institucional en Venezuela y llamaron al cese del terrorismo de

⁸⁵ CIDH, Informe Anual 2013, *cit.*, párr. 755.

⁸⁶ CIDH, Informe Anual 2012, *cit.*, párr. 497.

Estado. En este comunicado, se llamó la atención a “la puesta en marcha de una manera intensiva de todos los dispositivos represivos empleados por el Gobierno durante los últimos 12 años”.⁸⁷

La Comisión advirtió que el Estado de Venezuela estaba cometiendo prácticas de violencia institucional en el marco del proceso electoral, directamente reprimiendo las manifestaciones ciudadanas, a través de sus fuerzas de seguridad pública. La Comisión advirtió que el régimen en el poder estaba “sembrando terror” como herramienta para silenciar a la ciudadanía y perpetuar el régimen autoritario oficialista en el poder. Destacó, además, que Nicolás Maduro amenazó con un “baño de sangre y una guerra civil en el país” si la oposición lograba una victoria electoral. Este anuncio, afirmó la CIDH, tuvo el objetivo de infundir terror en la población y generar un efecto paralizador de la participación ciudadana en el proceso.

Los anuncios amenazantes del presidente fueron acompañados por estrategias orquestadas para perseguir y silenciar a la oposición política, real o percibida. Destaca la llamada “Operación Tun Tun”, que es una estrategia del régimen para intimidar, detener y criminalizar a personas percibidas como opositoras, incluso voluntarias electorales, en sus lugares de residencia. El comunicado destacó que esta operación fue acompañada de una represión digital, que incluyó la perversa transformación de una aplicación web de servicios públicos en una herramienta de denuncias entre ciudadanos por “actividades sospechosas”. En ese marco, también se dieron detenciones aleatorias en la calle para la inspección de contenidos en dispositivos móviles, así como el uso de videovigilancia y drones de patrullaje.

Por otro lado, identificó que algunas de las acciones tuvieron el apoyo de grupos civiles armados conocidos como “colectivos”. Estos grupos, indicó la Comisión, actuarían con el consentimiento estatal, bajo el “Sistema Popular de Protección para la Paz”, que les habría atribuido tareas de vigilancia, seguridad y contraloría social. La Comisión, en un comunicado anterior, ya había advertido al Estado que podría ser responsable por la actuación

⁸⁷ Organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en derechos humanos, Cese el terrorismo de Estado en Venezuela, 6 de agosto de 2024.

de dichos grupos por su tolerancia, colaboración o aquiescencia de su accionar en posibles graves y masivas violaciones de los derechos humanos⁸⁸.

El comunicado también destacó que el régimen incrementó sus prácticas autoritarias para bloquear la participación política, implementando un patrón de coerción diseñado para desmovilizar a la oposición y a sus posibles seguidores. Entre las acciones adoptadas, se obstaculizó la inscripción de candidaturas opositoras, incluidas las de María Corina Machado y Corina Yoris. Además, se establecieron restricciones al voto en el extranjero y se negó la acreditación y entrada al país de la mayoría de las misiones independientes de observación internacional. Paralelamente, se intensificaron las medidas de persecución política, el hostigamiento y las detenciones arbitrarias dirigidas contra líderes opositores, activistas y periodistas.

Sobre las violaciones a derechos humanos propiamente, el comunicado de prensa de la CIDH resalta violaciones al derecho a la vida; detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas; persecución judicial y hostigamiento; restricciones a las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica, y obstáculos a la labor de defensa de derechos humanos.

Con especial preocupación, la Comisión abordó el uso de la fuerza que incluyó los asesinatos de al menos 23 personas, en su mayoría, de zonas populares del país. Diez de las muertes serían atribuibles a fuerzas estatales: ocho a fuerzas militares y dos a la policía. Seis de las muertes, indicó la CIDH, serían atribuibles a los “colectivos”, que actúan con el consentimiento, tolerancia o aquiescencia del Estado, e inclusive, están incorporados legalmente en el “Sistema Popular de Protección para la Paz”. Dos de los casos, expresó, serían atribuibles a acciones mixtas entre fuerzas estatales y grupos no-estatales.

⁸⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) & Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE). (2024, 31 de julio). Venezuela: CIDH y RELE condenan graves violaciones a derechos humanos denunciadas durante la represión en las protestas poselectorales [Comunicado de prensa No. 174/24]. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/174.asp>

Asimismo, la Comisión dio cuenta de la anulación ilegal de pasaportes de al menos 36 personas defensoras, comunicadoras y sus familias, así como del avance legislativo de una ley para restringir el funcionamiento de la sociedad civil. Ello, en un Congreso que la CIDH ha destacado anteriormente como totalmente cooptado por el régimen venezolano.

La Comisión también hizo análisis de cómo las acciones de la Fiscalía contribuyeron a este clima de terror en Venezuela. Destacó cómo las personas detenidas en el contexto de la represión fueron sometidas a procesos penales por delitos ambiguos que buscan generar un efecto paralizador por temor a la persecución judicial. En ese respecto, destaca la intervención del Ministerio Público, que imputó a las personas percibidas como opositoras por delitos de incitación al odio, terrorismo, conspiración, traición a la patria, asociación para delinquir, resistencia a la autoridad, obstrucción de calles o vías y desobediencia de las leyes. Esto guarda congruencia con los intentos de los regímenes autoritarios de justificar su terrorismo de Estado, precisamente, con acusaciones de terrorismo contra la población civil.

3.3. Consideraciones sobre el comunicado de la CIDH

La Comisión denunció prácticas de “terrorismo de Estado” sin ahondar en el concepto. Para ello, optó por destacar importantes elementos del contexto venezolano que son consistentes con la historia del desarrollo de este concepto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En primer lugar, describe una política represiva que es planificada desde el más alto nivel, con recursos estatales y la instrumentalización de instituciones públicas. Menciona también explícitamente el uso de fuerzas de seguridad, servicios de inteligencia, y recursos logísticos del Estado para reprimir a la oposición política y controlar el proceso electoral.

Luego, identifica como principales perpetradores a agentes estatales. Además, menciona la colaboración de grupos no estatales (colectivos armados), que operan con complicidad o consen-

timiento estatal, destacando cómo estos actores contribuyen a la violencia y persecución.

El texto resalta estrategias de intimidación, censura y creación de un ambiente de incertidumbre y zozobra para desmovilizar a la población opositora, pero resalta el elemento psicológico del terror como un método y resultado de las acciones emprendidas por el régimen. Especialmente, se destaca la mención al baño de sangre que fue prometido por el presidente, semanas antes de las elecciones. El comunicado, a la vez, sugiere que las acciones del régimen buscan mantener un control político absoluto y eliminar cualquier desafío a su autoridad.

Asimismo, se hace notar que las acciones están dirigidas contra opositores políticos, activistas y críticos del régimen, pero también contra la población en general. Indica que existe una motivación política clara, especialmente en el contexto de un proceso electoral denunciado como fraudulento y destinado a perpetuar al régimen en el poder. Para ello, destaca que el régimen adopta una postura contraria a las organizaciones opositoras, pero que también victimiza a población en general, especialmente de barrios precarizados, quienes eran los que estaban mostrando mayor apoyo a la oposición política, en contravención de los intereses del régimen. Sumado a ello, la Comisión alude el impacto de estos hechos en las personas defensoras de derechos humanos.

El comunicado nota que estos hechos se producen en continuidad con los patrones de represión y ausencia de Estado de derecho en el país. A la vez, detalla violaciones de derechos humanos típicas de un contexto de terrorismo de Estado, incluso ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias masivas. Si bien el comunicado no hace mención del éxodo venezolano, sí menciona la cancelación ilegal de pasaportes como uno de los patrones de la escalada reciente de violaciones de derechos humanos en el país. El comunicado no hace mención a la lucha antiterrorista de parte del Estado venezolano que, en efecto, sí ha sido parte de la narrativa discursiva oficialista para perseguir a sus opositores, conforme documentado en los antecedentes anteriormente mencionados de la CIDH sobre el país. Sí menciona, empero, que las personas detenidas en este

contexto están siendo sometidas a procesos penales por delitos redactados de forma ambigua y amplia que, además de tener penas excesivamente altas, atentan contra el ejercicio de la libertad de expresión y buscan generar un efecto paralizador por temor a la persecución judicial.

3.4. El Informe de País “Venezuela: Graves violaciones a los Derechos humanos en el Contexto electoral”

El 27 de diciembre de 2024, la CIDH aprobó un Informe de País que analiza las violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral. El informe que presenta la persecución preelectoral, la opacidad informativa y, finalmente, las prácticas de terrorismo de Estado, fue publicado el 7 de enero de 2025, en los días previos a la ceremonia de investidura del mando presidencial en el país.

El informe presenta un análisis de los patrones represivos en el contexto electoral, que incluyeron el uso arbitrario de la fuerza, que ocasionó la pérdida de vidas humanas y personas lesionadas; detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas de breve duración; el uso del sistema judicial para perseguir y hostigar a quienes son percibidos como opositores o participantes en la observación electoral; censura y limitaciones a las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica. Además, se identificaron nuevos patrones represivos orientados a intimidar, tales como la suspensión abrupta e injustificada de pasaportes de defensores de derechos humanos, periodistas y sus familiares. La responsabilidad de estas prácticas fue atribuida por la Comisión a fuerzas estatales y a grupos armados no-estatales asociados al oficialismo.⁸⁹

Las prácticas específicas identificadas por la CIDH como propias del terrorismo de Estado son, en general, las mismas advertidas ya en el comunicado de prensa de agosto de 2024; pero se incluyen nuevos elementos de análisis. Comienza con un análisis de los asesinatos de 25 personas como consecuencia directa del

⁸⁹ CIDH, Venezuela: Graves violaciones..., *cit.*, párr. 58.

actuar del Estado y grupos que cuentan con su aquiescencia o apoyo. La Comisión resaltó el perfil socioeconómico de las víctimas de este tipo de violencia, resaltando que las personas que fallecieron durante esos días pertenecían a barrios populares y trabajaban de obreros, mototaxistas, barberos y pequeños comerciantes.⁹⁰

El informe delimita la comisión de prácticas de terrorismo de Estado en Venezuela al referirse a aquellas “dirigidas a infundir miedo y reprimir las protestas sociales, a fin de consolidar el poder del régimen, tras las denuncias de fraude electoral”.⁹¹ Asimismo, presenta consideraciones sobre el uso de este concepto en el Sistema Interamericano, recordando su aplicación al “uso perverso de recursos estatales para generar miedo en la población, especialmente en personas opositoras políticas”.⁹²

Un elemento central de análisis dentro del informe es el empleo del discurso oficialista para generar miedo en la población. Al respecto, se resaltan las amenazas anteriormente referidas desde el más alto poder político de llevar a cabo un “baño de sangre y guerra civil” en el país, que se suman a las amenazas de prisión y de aplicación de la llamada “Operación Tun Tun”; estas últimas, provenientes también de otras autoridades del régimen como Diosdado Cabello⁹³ Fiscal General de la Nación.

Sumado a ello, el informe reconoce que el terrorismo de Estado está, generalmente, acompañado de impunidad que solo es posible en contextos de falta de independencia de los órganos de control, sometidos a los regímenes autoritarios que articulan la estrategia represiva.

Finalmente, el apartado correspondiente al terrorismo de Estado incluye un examen sobre nuevas formas de represión como la anulación arbitraria de pasaportes de personas defensoras de derechos humanos como una forma de infundir terror, sumado a otras formas previamente empleadas por el régimen tales como el mar-

⁹⁰ *Ibidem*, párr. 67.

⁹¹ *Ibidem*, párr. 57.

⁹² *Ibidem*, párr. 63.

⁹³ *Ibidem*, párr. 58.

cado de casas para identificar las viviendas de personas percibidas como peligrosas para el mantenimiento del régimen en el poder.

3.5. Consideraciones sobre el informe de la CIDH

El documento ofrece un aporte sustancial respecto del concepto analizado en este artículo. Por primera vez, la Comisión Interamericana externalizó las reflexiones que le llevaron a calificar prácticas específicas como terrorismo de Estado en el contexto electoral en Venezuela, tomando en cuenta su práctica y pronunciamientos previos.

De manera particular, resalta la importancia que la CIDH pone al elemento psicológico del terrorismo; es decir, la intencionalidad de las autoridades del régimen de infundir temor en la población y, con ello, inhibir la participación pública en las manifestaciones opositoras. Los patrones de represión son analizados desde la perspectiva de esta intencionalidad.

La CIDH reforzó el vínculo entre las prácticas de terrorismo de Estado y la impunidad generalizada, que solo es posible en países con débiles Estados de Derecho que permiten la subordinación del poder judicial a los regímenes autoritarios.

A diferencia del comunicado de prensa, en el que la CIDH no examinó la “lucha antiterrorismo”, en el informe de país se resalta que, mientras el régimen cometía terrorismo de Estado, acusaba activamente a quienes percibía como opositores políticos de terroristas, incluyendo niños y adolescentes.⁹⁴

IV. REFLEXIONES FINALES

La ausencia histórica de una definición jurídica explícita del terrorismo de Estado genera una complejidad especial para los órganos de supervisión de cumplimiento de obligaciones internacionales. Sin embargo, esto no ha impedido a dichos órganos utilizar este concepto para referirse a la situación de diferentes

⁹⁴ *Ibidem*, párr. 76.

países y desarrollarlo a través de diversos documentos, incluyendo pronunciamientos, informes y sentencias. La brecha conceptual fue reducida recientemente por la CIDH en su informe sobre las violaciones de derechos humanos en Venezuela en el contexto electoral, en el que presenta consideraciones conceptuales y elementos de ponderación útiles para el análisis académico del terrorismo cometido por fuerzas estatales y quienes actúan con el consentimiento, apoyo o aquiescencia del Estado.

El presente artículo no pretendió agotar todos los elementos que caracterizarían el terrorismo estatal, sino que delinea los centrales identificados en el uso de esa categoría en el SIDH. Con base en lo investigado, los elementos que comprenden este concepto son: la sistematicidad de las acciones y el rol del Estado; la acción directa de agentes estatales o grupos paraestatales con su tolerancia; las violaciones generalizadas y/o sistemáticas a los derechos humanos; la justificación bajo la “lucha antiterrorista”; la focalización en sectores específicos y su impacto en la población en general; el clima de terror como método y resultado; y la cooptación o debilitamiento de los sistemas de pesos y contrapesos, especialmente la Justicia.

En ese sentido, es importante resaltar que los antecedentes estudiados se enmarcan, mayormente, en un contexto histórico específico, en el cual el funcionamiento de los Estados bajo análisis fue permeado por la Doctrina de Seguridad Nacional. A partir de esa ideología, los aparatos estatales de diferentes países en las Américas fueron estructurados para combatir y eliminar un “enemigo interno” en nombre de presuntos intereses nacionales, a partir del control y represión brutal y violaciones generalizadas de derechos humanos.⁹⁵ Al respecto, es importante subrayar la

⁹⁵ Brasil, Comissão Nacional da Verdade, Relatório, 2014, vol. 1, Cap. 6, “Conexões internacionais: a aliança repressiva no Cone Sul e a Operação Condor”, Cap. 9, “Tortura: A doutrina de segurança nacional e os inimigos do Estado”; Paraguay, Comisión de Verdad y Justicia, Informe Final de la CVJ, 2008, tomo I, cap. I, “Conclusiones y Recomendaciones: El aparato represivo”, cap. II, “Las características del régimen stronista: El marco doctrinario”; Guatemala, Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala, memoria del silencio, junio de 1999, Cap. IV, “Conclusiones: I. La tragedia del enfrentamiento armado interno”, II. Las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia y sus responsables”.

idea destacada por la CIDH desde sus primeras manifestaciones en la materia —el terrorismo de Estado implica en la antítesis del Estado de Derecho—. El debilitamiento de la institucionalidad democrática y de protección y garantía a los derechos está directamente relacionado a la manutención de un orden represivo de arbitrariedad e injusticia.

A la vez que se reconoce la consistencia histórica de la CIDH y la contundencia que demostró al ser el primer órgano internacional a referirse a los graves hechos identificados en Venezuela como terrorismo de Estado, se abre una nueva puerta para las discusiones que siguen respecto a su aplicabilidad en la actualidad. Específicamente, la pregunta sobre la existencia, o no, de implicaciones jurídicas, políticas, económicas y sociales, derivadas de esta calificación. Asimismo, resultará de particular interés analizar eventuales efectos de los pronunciamientos e informes de la CIDH ante otras instancias y jurisdicciones internacionales y nacionales, en donde existen cada vez más Estados que califican el régimen autoritario en Venezuela como una dictadura. Por lo pronto, el paso que dio la Comisión ha tenido impacto en los esfuerzos de las personas venezolanas pertenecientes a la sociedad civil, que lo han destacado y difundido como un marco relevante de la actuación del Sistema Interamericano respecto de ese país.

Anulación de pasaportes en Venezuela: una estrategia de silenciamiento y represión en aumento contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas¹

*Alejandra Osorio Alvis**
*María Florencia Reggiardo***

RESUMEN: este capítulo analiza la anulación de pasaportes en Venezuela como una táctica para aleccionar y silenciar a voces percibidas como disidentes, utilizada a mayor escala a partir del contexto poselectoral de 2024. A partir de 40 entrevistas a personas defensoras de derechos humanos y periodistas afectadas, se documenta el uso arbitrario de esta medida, sin notificación ni justificación legal, como parte de un patrón más amplio de cierre del espacio cívico. El estudio examina las implicaciones jurídicas y de hecho de esta práctica, así como sus efectos sobre el ejercicio de derechos fundamentales, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación, la defensa de derechos humanos, el derecho al trabajo, la integridad personal, el de-

¹ Los hallazgos derivados de la investigación cualitativa sobre la anulación de pasaportes en Venezuela forman parte del informe “Anulación de pasaportes en Venezuela: una estrategia de silenciamiento y represión contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas”, presentado por el CEJIL, con el respaldo de personas expertas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de derechos humanos en el país. Las personas autoras agradecen a Mariela Morales Antoniazzi, investigadora sénior del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en Heidelberg, y a Viviana Krsticevic, directora ejecutiva de CEJIL, por la amable invitación a participar en la elaboración del presente capítulo.

recho a la familia, el acceso a la justicia y debido proceso, la libertad de circulación, entre otros. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones dirigidas a diversos actores de la comunidad internacional, Estados, organismos y acuerdos regionales y universales, mecanismos y órganos de monitoreo y cooperación, así como empresas e instituciones financieras, con el fin de mitigar los efectos de esta medida y proteger a las personas afectadas.

PALABRAS CLAVE: Venezuela, anulación de pasaportes, proceso electoral 2024, represión administrativa, cierre de espacio cívico, persecución política, personas defensoras de derechos humanos, periodistas, activismo, libertad de expresión, libertad de circulación, libertad de asociación, residencia.

SUMARIO: I. Introducción. II. Cierre del espacio cívico en Venezuela. III. La anulación de pasaporte en Venezuela: el antes y después de las elecciones presidenciales de 2024. IV. Las circunstancias en la que las personas conocieron de la anulación de su pasaporte tras las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024. V. Las consecuencias de hecho y jurídicas alrededor de la anulación de pasaportes. VI. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

Diversos órganos internacionales de protección de derechos humanos han documentado la ausencia de un estado de derecho en Venezuela, la erosión de las instituciones democráticas y la grave situación de derechos humanos.² Entre las principales preocu-

² El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció en 2019 la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos para evaluar las violaciones de los derechos humanos en Venezuela desde 2014 (“*Independent International Fact-Finding Mission on the Bolivarian Republic of Venezuela*” o “FFM” por sus siglas en inglés). Por su parte, desde 2005, la CIDH ha incluido al país en el capítulo IV.B de su informe anual debido a la erosión del sistema democrático y la grave situación de derechos humanos”. Véase: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Venezuela: graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral*. OEA/Ser.L/V/II .doc.253/24, 27

paciones destacan la concentración de poder en el Ejecutivo y el uso sistemático de las fuerzas de seguridad³ y grupos afines al gobierno⁴ para reprimir a quienes el Estado percibe como “enemigos” por disentar o criticar sus políticas.⁵

Este patrón de represión selectiva incluye detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas de corta y larga duración,⁶ tratos crueles inhumanos y degradantes, hostigamiento, amenazas,⁷ di-

de diciembre de 2024, párrs. 6 y 8 (de ahora en adelante “Informe Venezuela”. De acuerdo con el informe del Índice de Democracia de la EIU y V-DEM, que proporciona un conjunto de datos multidimensionales sobre la democracia como sistema de gobierno, Venezuela es un país en la región que ha pasado directamente a la instauración de una autocracia. Véase V-DEM, Centro regional América Latina, *Informe sobre la democracia 2024: La democracia gana y pierde en las urnas*, Pontificia Universidad Católica de Chile, https://www.v-dem.net/documents/47/V-Dem_DR_2024_Spanish_lowres.pdf

³ Las instituciones de seguridad del Estado incluyen la Guardia Nacional Bolivariana, la Policía Nacional Bolivariana, el Cuerpo de Investigaciones Científicas y los servicios de inteligencia.

⁴ Amnistía Internacional. *Venezuela: los Colectivos son uno de los factores que impulsa la migración*, <https://www.amnistia.org/ve/blog/2023/07/24290/venezuela-los-colectivos-son-uno-de-los-factores-que-impulsa-la-migracion>, véase, también CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), *CIDH y RELE condenan prácticas de terrorismo de estado en Venezuela*. Comunicado de prensa 184/24, 15 de agosto de 2024, <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/184.asp>

⁵ CIDH, *Informe Anual 2023: Capítulo IV. B: Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 386 rev. 1, 31 diciembre 2023, párrs. 1 y 2, https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/capitulos/IA2023_Cap_4B_Venezuela_SPA.PDF

⁶ El Comité contra la Desaparición Forzada (CED) afirma que una desaparición forzada se configura cuando la privación de libertad va acompañada de la negativa a reconocerla o del encubrimiento del destino o paradero de la persona, dejándola fuera de la protección legal, cualquiera sea la duración de dicha privación de libertad u ocultamiento. Véase ONU, Comité contra la Desaparición Forzada. *Dictamen aprobado por el Comité en virtud del artículo 31 de la Convención, respecto de la comunicación núm. 1/2013*, Doc. ONU CED/C/10/D/1/2013, 2016, párr. 10.3.

⁷ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*, Doc. ONU A/HRC/54/57, 15 de diciembre de 2023, párr. 60. Véase, también, Comité de Familiares de Víctimas de los Sucesos de

famación, estigmatización y exilio,⁸ así como el uso indebido de normativas legales para criminalizar u obstaculizar la defensa de los derechos humanos, la libertad de prensa y el debate público.⁹

Tras las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024, el Gobierno venezolano intensificó sus tácticas represivas ante los cuestionamientos sobre la transparencia y legitimidad del proceso.¹⁰ La intensidad y reconfiguración de estos métodos en el contexto electoral llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a condenar estas prácticas como formas de terrorismo de Estado, advirtiendo que el régimen recurre al terror como herramienta para silenciar a la ciudadanía y perpetuar un gobierno autoritario.¹¹

febrero y marzo de 1989 (COFAVIC) y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), *Informe situación de personas defensoras en Venezuela 2022-2023*, <https://cofavic.org/wp-content/uploads/2024/06/Informe-situacion-de-personas-defensoras-2022-2023.-COFAVIC-OMCT.pdf>

⁸ Tras las elecciones de 2024, se reportó un aumento de la persecución, lo que llevó a algunos a pasar a la clandestinidad o a huir del país. Véase CIDH, *Informe Venezuela: ...*, cit., párrs. 81 y ss.; Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela (IPYS Venezuela), *Alerta IPYSve: Monitoreo 10E: 25 ataques a la prensa precedieron la juramentación de Maduro*, <https://ipysvenezuela.org/alerta/alerta-ipysve-monitoreo-10e-25-ataques-a-la-prensa-precedieron-la-juramentacion-de-maduro/>

⁹ Entre estas tácticas se destacan acusaciones infundadas basadas en la Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (Gaceta Oficial N. 39.912, 30 de abril de 2012), así como la imposición de regulaciones estrictas a las organizaciones de la sociedad civil mediante la Ley de Fiscalización de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro (Gaceta Oficial N. 6.855 Extraordinario, 15 de noviembre de 2024). Véase ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*, Doc. ONU A/HRC/57/57, 19 de septiembre de 2024, párr. 48.

¹⁰ CIDH y RELE, *Comunicado de prensa 184/24*, cit.; Panel de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Informe preliminar: Elección presidencial de Venezuela del 28 de julio de 2024*, punto 13.

¹¹ CIDH y RELE, *Comunicado de prensa 184/24*, cit.; CIDH, *CIDH condena persecución contra las personas defensoras de derechos humanos en Venezuela*, Comunicado de prensa 198/24, 29 de agosto de 2024, https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/198.asp&utm_content=country-ven&utm_term=class-mon

En ese contexto, la anulación de pasaportes ha surgido como una nueva herramienta represiva y de silenciamiento. Esta medida tiene especial relevancia para inhibir la participación ciudadana y el debate público, particularmente en respuesta al amplio proceso de movilización social alrededor de las elecciones de 2024.

Si bien las limitaciones y restricciones en el acceso a documentos de identidad venezolanos no son un fenómeno nuevo,¹² este capítulo se centra en la anulación de pasaportes como una práctica represiva que ha experimentado un aumento exponencial tras las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024. Esta medida se ha convertido en una herramienta adicional utilizada por el Estado para aleccionar, silenciar y ejercer control sobre personas percibidas como disidentes, en particular aquellas involucradas en la defensa de los derechos humanos. El estudio documenta esta práctica en los meses posteriores al proceso electoral y evidencia que continúa vigente hasta la actualidad.

Para tales efectos, el capítulo se divide en cuatro partes principales y unas consideraciones finales. La primera parte presenta un panorama general sobre el cierre del espacio cívico en Venezuela en 2024 y las principales herramientas represivas empleadas por el Estado. La segunda parte describe el marco legal sobre la anulación de pasaportes y los cambios observados antes y después de las elecciones de 2024. La tercera parte examina la dinámica del problema, los perfiles de las personas afectadas y las circunstancias asociadas a la medida luego del periodo electoral de 2024. La cuarta parte se enfoca en las consecuencias de hecho y jurídicas para las personas afectadas, y en cómo esta práctica impacta la capacidad para defender derechos y acceder a información en un contexto de crisis política, humanitaria y de derechos humanos. Se destacan, entre otras, las afectaciones al ejercicio de la libertad de expresión, el cierre de los espacios cívicos, la libertad de asociación, el derecho al trabajo, la vida familiar, la libre circulación y otros derechos fundamentales.

¹² CIDH, *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 285.

Las consideraciones finales ofrecen un balance donde se aprecia la reconfiguración de esta medida, así como recomendaciones para responder a este fenómeno. Estas se formulan a la luz de las obligaciones internacionales del Estado venezolano en materia de derechos humanos y las posibilidades de mitigación de riesgos y daños mediante una respuesta coordinada por parte de la comunidad internacional, los Estados receptores, los órganos de protección, las empresas e instituciones financieras internacionales.

La investigación se basa en 40 entrevistas realizadas a periodistas y personas defensoras de los derechos humanos afectadas durante 2024, las cuales se llevaron a cabo bajo acuerdos de confidencialidad.¹³ El estudio también se complementó con el análisis de informes nacionales e internacionales sobre derechos humanos y libertad de expresión, así como con la revisión de la normativa relacionada con la anulación de pasaporte en Venezuela.

Este capítulo busca visibilizar las circunstancias que rodean esta práctica, cuyas características y consecuencias plantean serias dudas sobre su consideración como una medida “blanda”. Por el contrario, las implicaciones de hecho y jurídicas son graves y pueden persistir e incluso profundizarse con el paso del tiempo. Finalmente, se aspira a que este texto contribuya a la memoria histórica frente a las violaciones ocurridas en el marco de la represión asociada al proceso electoral de 2024.

¹³ Para la investigación, se utilizaron herramientas metodológicas como la elaboración de matrices para analizar al perfil de las personas afectadas, la conducta de anulación de pasaportes y las consecuencias personales derivadas de esta práctica. Tras identificar los elementos relevantes con el apoyo de personas expertas en la materia, se diseñó un modelo de entrevista semiestructurada y se realizó una prueba piloto. Esto permitió avanzar en la recolección de información con el objetivo de identificar patrones en la dinámica del problema y en las circunstancias asociadas a la anulación de pasaportes. Es importante destacar que dado el contexto de represión estatal que siguió a las elecciones del 28 de julio de 2024 y la permanencia en el poder de las mismas autoridades, muchas personas evitan compartir información por temor a posibles represalias.

II. CIERRE DEL ESPACIO CÍVICO EN VENEZUELA

Durante el 2024, y especialmente luego del 28 de julio, se intensificó la represión selectiva mediante detenciones arbitrarias y la criminalización de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.¹⁴ Estas acciones no solo buscan castigar a quienes desempeñan estas labores, sino también disuadir a otros de expresar opiniones disidentes.¹⁵ De acuerdo con la FFM para Venezuela, el Estado emplea métodos de represión “duros” y “blandos”, contra opositores y críticos, ajustándolos según su perfil e influencia.¹⁶

Los métodos “duros” implican graves violaciones de derechos humanos, entre ellas, detenciones arbitrarias, desapari-

¹⁴ Casos emblemáticos incluyen la detención y desaparición forzada de Rocío San Miguel, directora de la ONG Control Ciudadano, el 9 de febrero de 2024 en el Aeropuerto Internacional de Maiquetía; la detención del periodista y activista Carlos Julio Rojas por el SEBIN el 15 de abril de 2024; y del abogado Kennedy Tejera, miembro del Foro Penal, el 2 de agosto de 2024, mientras prestaba asistencia legal durante las protestas poselectorales. En 2025, se registraron las detenciones arbitrarias y desapariciones temporales del defensor Carlos Correa Barros, director de Espacio Público, el 7 de enero, y del periodista Julio Balza, el 9 de enero, ambos en el contexto de manifestaciones opositoras. Véase ONU–Consejo de Derechos Humanos, Conclusiones detalladas de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, Doc. ONU. A/HRC/57/CRP.5, 14 de octubre 2024, párrs. 426 y ss; Amnistía Internacional, “Venezuela: liberen a las personas defensoras de derechos humanos”, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr53/8909/2025/es/> CIDH, Informe Venezuela: graves..., cit., párr. 91; Foro Penal, “Kennedy Tejada, abogado Foro Penal detenido el 2 de agosto de 2024”, <https://foropenal.com/kennedy-tejada-abogado-foro-penal-detenido-el-2-de-agosto-2024/>, Noticias ONU, “La Misión Independiente sobre Venezuela condena las recientes detenciones de líderes políticos”, <https://news.un.org/es/story/2025/01/1535601>, último acceso: 04 de marzo de 2025; CIDH. Resolución 3/2025. MC-16-25, Asunto Carlos José Correa Barros respecto de Venezuela, 10 de enero de 2025; Instituto Prensa y Sociedad, *Alerta IPYSve: Monitoreo 10E*..., cit.

¹⁵ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente*..., cit., párr. 51.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 107.

ciones forzadas, tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes, así como violencia sexual o de género.¹⁷ Se manifiestan de forma selectiva, como en el caso de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, para castigar y disuadir a la población,¹⁸ o de manera masiva y violenta, como ocurrió en las protestas poselectorales de 2024.¹⁹ Un ejemplo de esta represión es la “Operación Tun Tun”, que incluyó vigilancia masiva, allanamientos y detenciones arbitrarias de manifestantes y críticos del gobierno, generando un clima de terror en la población.²⁰

Ahora bien, los métodos “blandos” que contribuyen al cierre del espacio democrático y cívico en Venezuela, se manifiestan a través de al menos cinco tácticas diferentes y que pasaremos a explicar una a una: i) la generación de amenazas, hostigamiento y campañas difamatorias; ii) la expedición de leyes destinadas a entorpecer, obstaculizar y aumentar el control gubernamental sobre la libertad de prensa o expresión y el ejercicio de la defensa los derechos humanos; iii) el cierre de medios de comunicación, amenazas de clausura, confiscación de equipos y ataques a medios digitales; iv) las restricciones al acceso a internet y el uso de software de vigilancia y denuncia ciudadana; y v) la anulación de pasaportes.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 82 y capítulo III.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 108.

¹⁹ CIDH, Informe Venezuela: graves..., *cit.*, párrs. 5 y 59.

²⁰ RELE, *RELE condena la represión en Venezuela y llama a la comunidad internacional a rechazar las violaciones a la libertad de expresión*. Comunicado de prensa R328. 26 de diciembre de 2024, 4 de marzo de 2025, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/expresion/prensa/comunicados/2024/328.asp>; ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional...*, *cit.*, párr. 29.

2.1. La generación de amenazas, hostigamiento y campañas difamatorias

Para el 2023, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) documentó 21 relatos de amenazas y hostigamiento, y 46 casos de estigmatización en redes sociales o transmisiones públicas por parte de funcionarios del Estado.²¹ Ese mismo año, la organización venezolana COFAVIC registró 254 casos de intimidación y 246 casos de hostigamiento dirigidos contra de personas defensoras de derechos humanos y organizaciones sin fines de lucro en Venezuela.²²

En 2024, la Organización de Estados Americanos (OEA), basándose en información pública documentada por la ONG Espacio Público, reportó que, de los 112 casos y 267 denuncias de violaciones a la libertad de expresión documentados hasta julio de 2024, al menos 29 casos y 98 denuncias estuvieron vinculadas al contexto electoral.²³

Durante los meses posteriores de las elecciones presidenciales de 2024, en el marco de la “operación Tun Tun”, la CIDH y la FFM para Venezuela reportó que numerosos líderes, periodistas y personas defensoras de derechos humanos fueron hostigados, amenazados o detenidos, lo que llevó a algunos a pasar a la clan-

²¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional...*, cit., párr. 60.

²² COFAVIC y OMCT, *Informe situación de personas defensoras en Venezuela 2022-2023*, cit., pág. 18.

²³ De las 98 denuncias, 35 son por intimidación, 21 por hostigamiento verbal, 14 por hostigamiento judicial, 11 por agresión, 9 por censura, 6 por restricción administrativa y 2 por amenaza. Véase Espacio Público, *Bloqueos, censura y detenciones de cara al 28J: Reporte sobre situación de libertad de expresión en Venezuela*, <https://espaciopublico.org/wp-content/uploads/2024/07/INFORME-28J-1.pdf> y OEA, *Informe del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA sobre la elección presidencial de Venezuela para el Secretario General Luis Almagro*, 30 julio de 2024, [https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-al-SG-sobre-Elecciones-Venezuela-2024-30-de-julio-para-distribuir-\(1\).pdf](https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-al-SG-sobre-Elecciones-Venezuela-2024-30-de-julio-para-distribuir-(1).pdf)

destinidad o a huir del país.²⁴ En algunos barrios, las viviendas de familiares percibidos como opositores o críticos fueron marcadas con una “X”.²⁵ En este mismo período poselectoral, la organización Instituto Prensa y Sociedad Venezuela (IPYS Venezuela) documentó que 22 profesionales de la comunicación tuvieron que desplazarse a otras localidades o abandonar el país para proteger su integridad personal y la de su familia.²⁶

2.2. La expedición de leyes destinadas a entorpecer, obstaculizar y aumentar el control gubernamental sobre la libertad de prensa o expresión y el ejercicio de la defensa los derechos humanos

En la primera semana de diciembre de 2024, y luego de años de zozobra sobre su inminente aprobación, se publicó la Ley de Fiscalización, Regulación, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro,²⁷ con fecha de promulgación el 15 de noviembre de 2024. Esta Ley impone restricciones desproporcionadas a la libre asociación de las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro, incluidas aquellas vinculadas a la defensa de los derechos humanos y la libertad de prensa.²⁸

A partir de la promulgación, se establecen interferencias administrativas y una supervisión continua por parte del Ejecutivo

²⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente...*, cit., párr. 30.

²⁵ *Idem*.

²⁶ IPYS Venezuela, *Balance IPYSve, Autocensura, huida o cárcel: en 2024 arreció la persecución contra la prensa*, 9 de diciembre, 2024, <https://ipysvenezuela.org/alerta/balanceipysve-autocensura-huida-o-carcel-en-2024-arrecio-la-persecucion-contra-la-prensa/>

²⁷ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, *Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro*, Gaceta Oficial N. 6.855 Extraordinario, 15 de noviembre de 2024, http://spgo.in.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Acceso=T028700050788/0&Nombrebd=spgo.in&Sesion=1775129897&Opc=FD_EST;&SFmt=

²⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente...*, cit., párrs. 79 y 80.

sobre el registro de las organizaciones,²⁹ así como la obligación de realizar actualizaciones periódicas de información, incluyendo inventarios, balances y fuentes de financiamiento.³⁰ Además,

²⁹ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, *Ley de fiscalización, regularización, ..., cit.*, Solicitud de registro (Artículo 12). Solo las personas naturales o jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse podrán registrar una organización no gubernamental u organización social sin fines de lucro, de conformidad con la ley. Para obtener personalidad jurídica, los representantes de la organización no gubernamental u organización social sin fines de lucro deberán presentar ante el órgano competente en materia de registro público el acta constitutiva estatutaria de la organización, acompañada de copia de la cédula de identidad y del registro de información fiscal de cada una de las personas que forman parte de la organización, previa verificación de la disponibilidad de la denominación prevista para la organización. El registro de la organización no gubernamental u organización social sin fines de lucro está sujeto al pago de la tasa y demás conceptos previstos de conformidad con la ley. Contenido del acta constitutiva (Artículo 13). El acta constitutiva estatutaria de la organización no gubernamental u organización social sin fines de lucro deberá indicar: 1. La denominación, naturaleza y domicilio. 2. El objeto y fines. 3. La duración de la organización. 4. Alcance territorial de la organización. 5. La identificación de los miembros fundadores y/o asociados. 6. El régimen de pertenencia y exclusión de los miembros y/o, sus derechos y obligaciones. 7. La organización, estructura interna y atribuciones. 8. El patrimonio y régimen de administración de los recursos. 9. Inventario de bienes al momento de constituirse. 10. El régimen disciplinario. 11. El régimen de modificación del documento constitutivo estatutario. 12. El régimen de extinción, disolución y liquidación de la organización. 13. El detalle de la afectación de bienes, en el caso de las fundaciones. 14. Si su financiamiento es o será realizado, total o parcialmente, a través de personas naturales o jurídicas extranjeras.

³⁰ *Ibidem*. Registro nacional de organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro (Artículo 18). El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de justicia deberá constituir y mantener un Registro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro, que contendrá un asiento sistematizado y actualizado de la información relativa a la constitución, funcionamiento, financiamiento y modificación de estas organizaciones. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de justicia dictará los actos administrativos necesarios para regular el registro nacional al que hace referencia este artículo. Actos relevantes (Artículo 26). Una vez obtenida la personalidad jurídica, las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro deberán declarar con fines de registro ante el órgano competente en materia de registro público, los si-

se impone prohibiciones a las organizaciones basadas en conceptos confusos e indeterminados, como llevar la realización de actividades consideradas “políticas”,³¹ entre otras graves vulneraciones.³²

En caso de incumplimiento, se prevén sanciones severas, como multas proporcionales al monto percibido o vinculadas al incumplimiento formal, en los artículos 35 y 36. Asimismo, se contempla la posibilidad de disolver las organizaciones que no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 28 y 30.

guientes actos, a través de actas de asambleas ordinarias o extraordinarias: 1. Actualización anual del inventario de bienes de la organización, con expresa determinación de las fuentes de los mismos. 2. Balances contables, estados financieros y libros que de conformidad con la legislación deban mantenerse. 3. Relación de donaciones recibidas con plena identificación de los donantes, indicando si son nacionales o extranjeros, accidentales o permanentes. 4. Modificaciones de los Estatutos. 5. Nombramientos y/o ceses de los miembros, asociados, administradores, liquidadores, auditores y secretarios. 6. Poderes generales y delegaciones de facultades. 7. Apertura y cierre de sedes. 8. Modificación, ampliación o reducción del objeto social. 9. Modificación, prórroga o extinción del lapso de vigencia de la organización social.

³¹ *Ibidem*. Prohibiciones (Artículo 23). Las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro, constituidas de conformidad con esta Ley, tienen las siguientes prohibiciones: 1. Recibir aportes económicos destinados a organizaciones con fines políticos o realizar aportes económicos a dichas organizaciones, así como recibir aportes para el financiamiento del terrorismo o cometer actos terroristas. 2. Realizar actividades propias de los partidos políticos u organizaciones con fines políticos. 3. Promover el fascismo, la intolerancia o el odio por motivo raciales, étnicos, religiosos, políticos, sociales, ideológicos, de género, por orientación sexual, identidad de género, expresión de género o de cualquier otra naturaleza que constituya incitación a la discriminación y la violencia. 4. Cualquier otro acto prohibido o sancionado en el ordenamiento jurídico.

³² Acceso a la Justicia, *Notas sobre la Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro*, 23 de octubre de 2024, <https://accesoalajusticia.org/notas-sobre-ley-fiscalizacion-regularizacion-actuacion-financiamiento-organizaciones-no-gubernamentales-y-organizaciones-sociales-sin-fines-de-lucro/>

2.3. Cierre de medios de comunicación, amenazas de clausura, confiscación de equipos y ataques a medios digitales

De acuerdo con COFAVIC, entre 2022 y 2023 se registraron cerca de 99 incidentes de suspensión de transmisión, 86 denuncias de cierre de medios de comunicación, 31 casos de ataques a medios digitales y 23 casos de amenaza de cierre o confiscación de equipos³³. La FFM para Venezuela alertó que 2022 fue el año con el mayor número de cierres de medios en las últimas dos décadas.³⁴

Tras las elecciones presidenciales de 2024, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la CIDH reportó un aumento en nuevos casos de allanamientos, cierre de medios, confiscación de equipos, bloqueos digitales de sitios web de noticias, así como despidos injustificados y la divulgación de información personal de periodistas y personas defensoras de derechos humanos a través de redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea.³⁵ En el contexto de la toma de posesión presidencial del 10 de enero de 2025, IPYS Venezuela registró 25 violaciones a las libertades informativas entre el 7 y el 10 de enero de 2025.³⁶

2.4. Restricciones al acceso a internet y el uso de software de vigilancia y denuncia ciudadana

En el período poselectoral de 2024, la ONG internacional Access Now documentó la combinación de múltiples restricciones al ac-

³³ COFAVIC y OMCT, *Informe situación de personas defensoras en Venezuela 2022-2023*, cit., p. 48.

³⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente...*, cit., párr. 76.

³⁵ CIDH y RELE. *Comunicado de prensa 184/24*, 15 agosto de 2024, cit. y RELE, *Comunicado de prensa R328*, 26 de diciembre de 2024, cit.

³⁶ IPYS Venezuela. *Aleta IPYSve: Monitoreo 10E: 25 ataques a la prensa precedieron la juramentación de Maduro*, 11 de enero de 2025, <https://ipysvenezuela.org/alerta/alerta-ipysve-monitoreo-10e-25-ataques-a-la-prensa-precedieron-la-juramentacion-de-maduro/>

ceso a la información, acoso y vigilancia sistemáticos. Estas restricciones incluyen el bloqueo o cierre de medios de comunicación y otros sitios y aplicaciones, como Signal, X (antes Twitter), Reddit, Microsoft, AWS Cloudfront y Mercado Libre.³⁷

Entre las herramientas utilizadas para la vigilancia y el control, como la interceptación de comunicaciones a través de proveedores de servicios y el uso de drones en protestas masivas, Acces Now destacó la utilización del Carnet de la Patria como un mecanismo de captura de datos que representa riesgos de filtración, abuso gubernamental, invasión de la privacidad y control social. Asimismo, subrayó la utilización de la aplicación VenAPP como un instrumento diseñado para que las personas denuncien a los “traidores a la patria”.³⁸

2.5. La anulación de pasaportes

El 15 de agosto, la CIDH documentó 36 casos de anulación de pasaportes de personas defensoras de derechos humanos, comunicadoras y sus familias.³⁹ Posteriormente, en su informe sobre Venezuela del 27 de diciembre de 2024, la CIDH advirtió que la anulación abrupta, arbitraria y sin motivación de pasaportes constituye un nuevo patrón represivo.⁴⁰ Además, resalta que “estos patrones responden a una represalia por la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia”.⁴¹

Human Rights Watch (HRW) señala la anulación de pasaportes como parte de las tácticas represivas del Estado hacia críticos, dirigentes políticos de la oposición y periodistas, describiéndola como un “esfuerzo dirigido a castigarlos e impedirles

³⁷ Accessnow, *Los múltiples medios de vigilancia y control de Venezuela*, 29 de agosto de 2024, <https://www.accessnow.org/the-many-means-of-surveillance-and-control-in-venezuela/>

³⁸ *Idem*.

³⁹ CIDH y RELE, *Comunicado de prensa 184/24*, 15 agosto de 2024, *cit*.

⁴⁰ CIDH, *Informe Venezuela: graves...*, *cit.*, párr. 81.

⁴¹ *Ibidem*, párr. 81 y ss.

salir del país”.⁴² Además, estima que el número total de anulaciones podría ser mayor, pero varias personas defensoras de derechos humanos, en un principio, evitaban comprobar el estatus de su pasaporte en el sitio web por temor a que las autoridades consideraran esa búsqueda como una actividad sospechosa, en un contexto de vigilancia, terror y crisis poselectoral en Venezuela.⁴³

A esto se suma la reciente implementación de una medida que restringe el regreso al país de ciudadanos y ciudadanas con el pasaporte vencido, permitiendo su ingreso únicamente si se solicita un salvoconducto a través del consulado o de la página web de la cancillería. Según comunicados emitidos por aerolíneas como LATAM y el Consejo Superior de Turismo (Conseturismo), esta medida ya se aplica en vuelos con destino a Venezuela.⁴⁴

III. LA ANULACIÓN DE PASAPORTE EN VENEZUELA: EL ANTES Y DESPUÉS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2024

3.1. El marco legal de la anulación de pasaporte en Venezuela

La anulación de pasaportes en Venezuela es realizada por el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz (MPPRIJP), cuyo titular es actualmente Diosdado Cabello.⁴⁵

⁴² HRW, *Venezuela: brutal represión contra manifestantes y votantes. Asesinato y detenciones masivas tras las elecciones*, 4 de septiembre de 2024, <https://www.hrw.org/es/news/2024/09/03/venezuela-brutal-represion-contra-manifestantes-y-votantes>

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ LATAM Airlines Group, *Soy venezolano y estoy fuera del país, ¿qué documento debo presentar al ingresar a Venezuela?*, <https://www.latamairlines.com/mx/es/centro-ayuda/preguntas/documentacion/documentos-viaje/venezuela-ingreso-pais#>

⁴⁵ De acuerdo con el artículo 68 del Decreto 6.733 del 2009, el SAIME es un servicio desconcentrado, sin personalidad jurídica, con autonomía presupuestaria, administrativa y financiera. Véase, Asamblea Nacional de la Re-

El SAIME cuenta con diversas direcciones, entre ellas Identificación, Migración, Extranjería, Verificación y Registro, Emisión de Documentos y de Regiones.⁴⁶ Estas direcciones gestionan la emisión y renovación de cédulas de identidad, pasaportes y visados, autorizaciones de viaje, renuncia y recuperación de la nacionalidad, así como el registro de extranjeros y el monitoreo migratorio.⁴⁷

La Ley Orgánica de Identificación regula los pasaportes en el capítulo V, sin hacer ninguna mención a la posibilidad de su anulación.⁴⁸ Sin embargo, el Decreto N. 4.571 de 2021 reformó esta ley, permitiendo la anulación por robo, hurto, extravío, deterioro, alteración de datos o por orden administrativa o judicial (artículo 9).⁴⁹

El SAIME gestiona la emisión de pasaportes ordinarios y habilitados. La principal diferencia entre estos dos tipos de pasaportes radica en el tiempo de entrega y el costo asociado.⁵⁰ El primero tiene un costo de 216 dólares americanos y un tiempo de entrega de 8 a 15 días hábiles,⁵¹ mientras que el segundo solo se tramita en una oficina en Caracas, cuesta 350 dólares y se entrega en 48 horas.⁵² No obstante, a finales de 2024, algunos medios

pública Bolivariana de Venezuela, *Decreto 6.733, Gaceta Oficial N. 39.196*, 9 de junio de 2009.

⁴⁶ Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, Justicia y Paz, *Estructura organizativa del SAIME*. <https://info.saime.gob.ve/institucion/organigrama>

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, *Ley Orgánica de Identificación, Gaceta Oficial N. 38.458*, 14 de junio de 2006.

⁴⁹ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta oficial N. 42.092*, 22 de marzo de 2021, Decreto con “rango, valor y fuerza de ley”.

⁵⁰ Este tipo de proceso se reactivó durante la primera semana de diciembre de 2024.

⁵¹ SAIME, *Diferencia entre un pasaporte de adulto ordinario y habilitado*, <https://www.instagram.com/redsocialsaime/p/DEGGLrsPbEw/?hl=es> El Nacional, *Saime anuncia los costos del pasaporte en Venezuela*, 30 de diciembre de 2024, https://www.elnacional.com/venezuela/saime-cuanto-cuesta-sacar-se-el-pasaporte-en-venezuela/#google_vignette

⁵² *Idem*.

reportaron que el costo del pasaporte habilitado había superado los 716 dólares, según denuncias en redes sociales.⁵³

Para anular un pasaporte, el SAIME exige completar un formulario en su página web con datos personales y del documento, motivo de la anulación, firma, fecha y huella. Según el artículo 10 de la Ley Orgánica de Identificación,⁵⁴ los trámites de identificación son personalísimos,⁵⁵ por lo que una persona solo puede gestionar un nuevo pasaporte habilitado en Caracas, sin posibilidad de hacerlo desde el extranjero o a través de terceros.

En cuanto a la restricción de ingreso al país con el pasaporte vencido y la necesidad de solicitar un salvoconducto, no existe una regulación en Gaceta Oficial. Los consulados venezolanos indican que la medida se basa en la normatividad vigente de seguridad aérea de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el SAIME.⁵⁶

El SAIME, además de estar adscrito al MPPRIJP, comparte su carácter de órgano desconcentrado con el SEBIN y la Policía Nacional Bolivariana. Este ministerio ha adquirido un protagonismo creciente en las tareas de seguridad e inteligencia, liderando operaciones de represión selectivas y masivas, como la operación

⁵³ En enero de 2025, surgieron nuevas actualizaciones en redes sociales sobre el costo del pasaporte habilitado o express. Véase, El Nacional, *El Saime habilitó solicitud de pasaporte en 48 horas: así puede tramitarlo*, 5 de diciembre de 2024, <https://www.elnacional.com/venezuela/saime-habilito-solicitud-de-pasaporte-en-48-horas-asi-puede-tramitarlo/> Pitazo, *Saime ajusta precio del pasaporte exprés: este es el monto anunciado*, 30 de diciembre de 2024, <https://elpitazo.net/migracion/saime-ajusta-precio-del-pasaporte-express-este-es-el-monto-anunciado-por-el-ente/>

⁵⁴ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, *Ley Orgánica de Identificación*, Gaceta Oficial N. 38.458, 14 de junio de 2006.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, Embajada en la República Francesa y Principados de Mónaco y Andorra, *Viajar a Venezuela. 1. Información relativa a la expedición de documentos de viaje para viajar a territorio venezolano a ciudadanos venezolanos que no poseen pasaporte vigente*, https://francia.consuladovenezuela.org/?page_id=3936.

Tun Tun.⁵⁷ Por otro lado, el organigrama y la estructura jerárquica del SAIME lo vinculan directamente con los altos niveles del Gobierno, incluida la Presidencia.

3.2. La anulación de pasaportes antes del periodo electoral de 2024

La anulación de pasaportes en Venezuela no es una medida enteramente nueva. Antes de las elecciones del 28 de julio de 2024, esta práctica se enfocaba principalmente en líderes políticos, periodistas y personas defensoras de derechos humanos de alto perfil. Así, hay registros de este tipo de prácticas al menos desde 2016.⁵⁸ Sin embargo, tras el mencionado proceso electoral, se evidenció un aumento significativo en el número de casos.

En 2017, medios de comunicación como Runrun.es y Efecto Cocuyo informaron sobre la anulación de pasaportes de líderes políticos. Un caso destacado fue el de Ramón Muchacho, entonces alcalde de Chacao, quien fue retenido en las oficinas del SAIME al regresar al país tras visitar Perú y Chile. Allí le notificaron la anulación de su pasaporte.⁵⁹ Un día después, Américo de Grazia, diputado de la Asamblea Nacional en ese momento, también sufrió la retención de su pasaporte al llegar al Aeropuerto Internacional Simón Bolívar de Maiquetía tras un viaje desde Bogotá, Colombia.⁶⁰

⁵⁷ CIDH, Informe Venezuela: graves..., cit., párr. 60; ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la misión internacional independiente..., cit., párr. 519 y 644 y ss.

⁵⁸ CIDH, *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, Informe de país*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 285.

⁵⁹ Efecto Cocuyo, *A su llegada a Venezuela, SAIME le anula el pasaporte a Ramón Muchacho*, 1 de julio de 2017, <https://efectococuyo.com/politica/a-su-llegada-a-venezuela-saime-le-anula-el-pasaporte-a-ramon-muchacho/>; RunRun.es, *Gobierno anula pasaportes como mecanismo de prohibición de salida del país*, 17 de mayo de 2017, <https://runrun.es/noticias/309797/gobierno-anula-pasaportes-como-prohibicion-de-salida-del-pais/>

⁶⁰ Idem.

Además de estos casos, otros diputados de la Asamblea Nacional en ese momento, como Luis Florido, Eudoro González y Williams Dávila,⁶¹ así como Henrique Capriles, quien era entonces gobernador del estado Miranda, fueron objeto de anulaciones de pasaportes en los controles migratorios del Aeropuerto Internacional Simón Bolívar, llevadas a cabo por agentes del SAIME. En el caso particular de Henrique Capriles, este intentaba salir de Venezuela para reunirse con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).⁶²

Las autoridades del SAIME implementaron diversas estrategias para justificar la anulación de pasaportes en el Aeropuerto Internacional de Maiquetía, como alegar o reportar en el sistema procesos inconclusos de renovación, suplantaciones o declaraciones falsas de robo o pérdida del documento, así como bloqueos sistemáticos para impedir el acceso de los usuarios al sistema.

Estas prácticas se evidencian particularmente en casos de anulación a reconocidos periodistas. En 2017, César Miguel Rondón denunció que fue retenido junto a su esposa en el aeropuerto de Maiquetía, donde sus pasaportes fueron anulados bajo el argumento de que estaban reportados como robados.⁶³

El 6 de septiembre de 2018, el periodista Nelson Bocaranda intentó viajar con su esposa desde el Aeropuerto de Maiquetía, pero funcionarios del SAIME le informaron que su pasaporte ha-

⁶¹ Al momento de su anulación, Dávila denunció que existía una lista con 15 personas que presuntamente serían víctimas de anulación de pasaporte en el 2017. Véase, por ejemplo: El Impulso, *Williams Dávila: existe una lista de 15 personas a las que anularán el pasaporte*, 7 de febrero de 2017, <https://www.elimpulso.com/2017/02/07/williams-davila-existe-una-lista-de-15-personas-a-las-que-anularan-el-pasaporte/>

⁶² Efecto Cocuyo, *A su llegada a Venezuela, SAIME le anula el pasaporte a Ramón Muchacho*, cit.; RUNRUN.ES. *Gobierno anula pasaportes como mecanismo de prohibición de salida del país*.

⁶³ RunRun.es., *Retienen a César Miguel Rondón en Maiquetía y anula su pasaporte*, 17 de mayo de 2017, <https://runrun.es/nacional/309780/retienen-a-cesar-miguel-rondon-en-maiquetia-y-anulan-su-pasaporte/>, Espacio Público, *Anulan pasaporte a César Miguel Rondón tras amenazas de Maduro*, 17 de mayo de 2017, <https://espaciopublico.org/anulan-pasaporte-cesar-miguel-rondon-tras-amenazas-maduro/>

bía sido anulado debido a un “error técnico” en la emisión de la prórroga, procediendo a su retención.⁶⁴

En la mayoría de estos casos, altos funcionarios del gobierno, incluido el presidente Nicolás Maduro, emitieron declaraciones públicas previas directa o indirectamente en contra de estos líderes políticos y periodistas. Por ejemplo, días antes de la anulación del pasaporte de César Miguel Rondón, Maduro había declarado que él y el columnista Tulio Hernández “deberían ir presos por promover una persecución”.⁶⁵

En los relatos recopilados para este trabajo se identificaron tres casos de anulación de pasaportes ocurridos antes del último periodo electoral, pero dentro del año 2024. En estos casos, se reportaron dificultades para acceder al sistema del SAIME o movimientos desconocidos en las cuentas de los usuarios, lo que sugiere una posible intervención irregular en el sistema.

Estas irregularidades incluyen la eliminación del usuario para acceder a la plataforma, el descubrimiento de que los perfiles y cédulas de identidad estaban asociados a correos electrónicos desconocidos y no autorizados, o la recepción de notificaciones que aparentaban ser solicitudes de anulación de pasaportes sin el conocimiento de la persona titular. En otro caso, el titular inició los trámites de renovación del pasaporte y fue en ese momento cuando se enteró de la anulación.

⁶⁴ RunRun.es, *Nelson Bocaranda sobre su pasaporte: “esto es un abuso más de la dictadura”*, 15 de septiembre de 2018, <https://runrun.es/internacional/356425/nelson-bocaranda-sobre-su-pasaporte-esto-es-un-abuso-mas-de-la-dictadura/> Univisión noticias, “*Un abuso más de la dictadura*”: periodista venezolano denuncia que el gobierno de Maduro castiga a sus críticos con la anulación de pasaportes, 15 de septiembre de 2018, <https://www.univision.com/noticias/crisis-en-venezuela/un-abuso-mas-de-la-dictadura-periodista-venezolano-denuncia-que-el-gobierno-de-maduro-castiga-a-sus-criticos-con-la-anulacion-de-pasaportes>

⁶⁵ Espacio Público, *Anulan pasaporte a César Miguel Rondón tras amenazas de Maduro*, Véase también RunRun.es, *Nelson Bocaranda responde a las acusaciones de Maduro*, 28 de septiembre de 2013, <https://runrun.es/runrunes-de-bocaranda/84387/nelson-bocaranda-responde-a-las-acusaciones-de-maduro/>

Previo a las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024, algunas autoridades realizaron declaraciones sobre la posibilidad de negar, retrasar o revocar documentos de identidad, e incluso la ciudadanía.⁶⁶ La diputada oficialista Ilenia Medina afirmó que un grupo de parlamentarios tenía la intención de proponer reformas a la Constitución para despojar de su nacionalidad a opositores que han incurrido en “delitos graves contra la patria”, entre ellos un presunto intento de “magnicidio” y el “robo de recursos” del Estado.⁶⁷

Adicionalmente, de acuerdo con el informe anual de 2023 de la CIDH, desde antes de las elecciones se evidenciaron problemas en la expedición y renovación de pasaportes. Estos problemas se vieron exacerbados por cambios en los procedimientos burocráticos, la escasez de suministros, la suspensión de servicios consulares en algunos países y la imposibilidad de realizar trámites desde el extranjero. Estas dificultades fueron consecuencia de la crisis política, la inestabilidad económica y falta de recursos.⁶⁸

3.3. La anulación de pasaportes en el marco de las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024

Tras las elecciones del 28 de julio, la anulación de pasaportes aumentó significativamente en solo un mes y medio. De los 40 casos documentados, 35 periodistas y personas defensoras de derechos humanos descubrieron la anulación de sus pasaportes durante el mes de agosto.

Una persona periodista afirmó: “Esta medida no es nueva, la diferencia ahora es que somos decenas y hay muchos que no saben porque no se han buscado, no se quieren buscar o no pue-

⁶⁶ Accessnow, *Carta abierta sobre la violencia política posibilitada por la tecnología en Venezuela*, 5 de agosto de 2024, <https://www.accessnow.org/press-release/carta-abierta-violencia-politica-posibilitada-por-la-tecnologia-venezuela/>

⁶⁷ Vozamerica, *¿Pueden opositores ser despojados de la nacionalidad venezolana?*, 27 de julio de 2023, <https://www.vozdeamerica.com/a/pueden-opositores-ser-despojados-de-la-nacionalidad-venezolana-/7199457.html>

⁶⁸ CIDH, *Informe Anual 2023: Capítulo IV. B: Venezuela*, cit., párr. 125.

den”.⁶⁹ La mayoría de las personas entrevistadas manifestaron conocer a otros periodistas o personas defensoras de derechos humanos cuyos pasaportes también habían sido anulados.

Esta medida no solo afecta a personas con alta visibilidad pública, sino también a aquellas con una exposición media o baja en el ámbito social y profesional. Según los testimonios recopilados, un 75% de las personas entrevistadas consideraron que su labor en el ámbito periodístico y en la defensa de los derechos humanos, al momento de la anulación, tenía un grado medio-bajo de exposición pública. Asimismo, se identificaron 5 casos en los que las personas, aunque en años anteriores habían tenido un perfil público alto, presentaban un bajo nivel de exposición pública para el momento de las elecciones.

Una persona periodista afirma: “Yo consideraba que siempre pasaba desapercibida [...] me mantenía bastante bajo perfil. Mis redes sociales no las usaba para postear cosas de trabajo. Después de que me anularon el pasaporte, digo que sí hay alguien que está siguiendo el trabajo y está pendiente de lo que uno hace”.⁷⁰

De acuerdo al relevamiento, esta práctica afecta principalmente a personas defensoras de derechos humanos, periodistas, comunicadores y activistas, tanto dentro como fuera del país, extendiéndose en algunos casos a sus familiares directos, incluidas parejas, niñas y niños. De los 40 casos documentados, 3 personas afectadas tienen anulado también el pasaporte de su núcleo familiar.

El patrón general apunta a personas con antecedentes en actividades relacionadas con la prensa, la defensa de derechos humanos, el sindicalismo, el trabajo con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales de derechos humanos y humanitarios, la academia, la expresión cultural o artística, así como a quienes participan en denuncias públicas y actividades de visibilización.

A diferencia de etapas previas, las autoridades llevaron a cabo estas acciones de forma repentina, sin ofrecer justificaciones ni

⁶⁹ Entrevista núm. 15, realizada a un/a periodista.

⁷⁰ Entrevista N. 24, realizada a un/a periodista.

intentar presentar un marco de apariencia legal. Tampoco se han emitido pronunciamientos por parte de altos niveles del Estado respecto a estas anulaciones. Tan solo en el periodo poselectoral, la diputada Iris Varela propuso, durante la discusión del proyecto de Ley Simón Bolívar, la anulación de documentos de identificación y registro de empresarios “que traicionen a la patria”.⁷¹

Además, en las circunstancias de anulación, entre los casos documentados se identificaron algunos en los que ya no solo interviene el SAIME, sino también la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM), especialmente en el proceso de notificación personal de la anulación del pasaporte y su posterior confiscación.

IV. LAS CIRCUNSTANCIAS EN LA QUE LAS PERSONAS CONOCIERON DE LA ANULACIÓN DE SU PASAPORTE TRAS LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 28 DE JULIO DE 2024

Este apartado aborda tres aspectos centrales de esta problemática: los medios por los cuales las personas afectadas se enteraron de la anulación de sus pasaportes, las posibles razones que podrían explicar esta medida y las acciones, o la ausencia de estas, emprendidas por periodistas, personas defensoras de derechos humanos o activistas para interponer recursos administrativos, apelar o solicitar información relacionada con dicha anulación.

Las personas afectadas por la anulación de sus pasaportes se enteraron principalmente a través de dos vías. Por un lado, algu-

⁷¹ La diputada puntualizó: “El Estado Venezolano tiene un sistema de identificación, tiene registros públicos y yo propongo formalmente que se estudie la anulación de todos los documentos de identificación y registro de empresas que se presten para traicionar a la Patria. ¡Anulación! y eso se puede hacer por vía administrativa”, (véase El Universal, *Iris Varela propuso eliminación de documentos de identificación de empresario que traicionaron al país*, 21 de noviembre de 2024, <https://www.eluniversal.com/politica/195636/varela-propuso-eliminacion-de-documentos-de-identificacion-de-empresarios-que-traicionaron-al-pais>, La Nación Web, *Iris Varela propone la anulación de todos los documentos de identificación y de registro de empresas*, 21 de noviembre de 2024, <https://www.instagram.com/lanacionweb/reel/DCp-nORARNK3/>

nas lo descubrieron en los controles migratorios del Aeropuerto Internacional Simón Bolívar en Maiquetía, al intentar salir del país. Esta situación generó las primeras alertas sobre esta práctica durante el periodo post-electoral.

Uno de los casos más representativos y públicamente conocidos fue el de Yendri Velásquez, director del Observatorio Venezolano de Violencia LGBTQ+, quien fue detenido por más de ocho horas en el Aeropuerto Internacional Simón Bolívar mientras se disponía a viajar para participar ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en Ginebra.⁷² Un funcionario de migración le informó, antes de abordar su vuelo, que debía verificar el estatus de su pasaporte. Posteriormente, se le notificó que el documento estaba anulado. Su pasaporte fue confiscado, y Yendri fue trasladado a una oficina donde lo esperaban agentes de la DGCIM.

El defensor fue trasladado esposado, con una capucha negra, a la sede de la DGCIM, donde le quitaron el celular y lo obligaron a proporcionar su contraseña. Fue interrogado durante cinco horas, vinculado con partidos políticos y amenazado antes de ser liberado. Finalmente, el DGCIM se quedó con su pasaporte.⁷³

Por otro lado, la mayoría de los afectados descubrió la anulación de sus documentos de identidad al revisar el estatus de su pasaporte en el sistema SAIME, tras escuchar sobre casos similares en redes sociales, en círculos cercanos o debido a la detención arbitraria de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Según las entrevistas recopiladas, 36 personas defensoras de derechos humanos y periodistas descubrieron la anulación de su pasaporte a través del sistema del SAIME.

⁷² CIDH, *Comunicado de prensa 198/24*, cit.

⁷³ Además de este caso, durante la investigación para este documento se identificaron al menos otros dos casos que evidencian una tendencia de presuntas detenciones arbitrarias en el aeropuerto. Estos casos incluyen retenciones sin acceso a abogados y familiares, desapariciones forzadas de corta duración, interrogatorios severos, y la anulación y confiscación de pasaportes. En diciembre de 2024, también se reportaron casos de anulación de pasaportes y detenciones temporales selectivas en el aeropuerto contra personas defensoras de derechos humanos.

Si bien esta consulta se realiza de manera automática en la página web del SAIME, en 5 casos hubo problemas para verificar el estatus debido a que las personas no recordaban sus credenciales de acceso (usuario y contraseña). Esto se debe a que no es una consulta común para los titulares. También se documentaron dificultades relacionadas con la caída intermitente de la página, especialmente cuando se intenta acceder desde el extranjero. En particular, se registró un caso durante el periodo poselectoral en el que una persona intentó verificar su perfil en dos ocasiones y recibió el mensaje que su usuario, vinculado a su cédula, no existía. En un tercer intento, logró acceder y encontró el estatus “anulado”.

Ninguna de las personas consultadas en esta investigación recibió una notificación oficial sobre la decisión de anulación de sus pasaportes. La mayoría contaba con un pasaporte vigente al momento de la anulación, con un promedio de 7 años restantes de validez. En 3 casos, las personas tenían pasaportes vencidos, que fueron cambiados en el sistema al estatus de “anulado”.

Una persona periodista afirma:

El tema de todo esto es que no nos han dicho por qué. Al menos que nos dijeran una razón, una mentira, una verdad, lo que sea. No nos dijeron nunca por qué. Esa es la disyuntiva [...]. No hemos tenido ningún tipo de respuesta por parte del gobierno o del SAIME. Hay que ver qué van a hacer los países de acogida con esta situación con los migrantes venezolanos. No tenemos ningún tipo de motivo o explicación.⁷⁴

Una persona defensora afectada señala: “La situación actual resulta incierta, puesto que al desconocer los motivos reales de la situación, resulta complejo tomar medidas específicas para revertirlo. El contexto de represión, persecución y ataque, tampoco favorece las posibilidades de intentar acciones en este sentido”.⁷⁵

La ausencia de información oficial sobre el motivo de la anulación de los pasaportes genera incertidumbre en los afec-

⁷⁴ Entrevista N. 25, realizada a un/a periodista.

⁷⁵ Entrevista N. 20, realizada a una persona defensora.

tados. Sin embargo, las personas entrevistadas tienden a asociar esta medida con sus actividades de defensa de derechos humanos, periodismo o activismo, las cuales han sido percibidas como incómodas por el gobierno. Entre estas actividades se incluyen: la cobertura periodística de irregularidades y violaciones de derechos durante los comicios presidenciales; la representación legal de personas detenidas en el contexto de las protestas; la capacitación e incidencia en mecanismos internacionales de protección de derechos, como la Corte Penal Internacional; la realización de viajes al extranjero para promover incidencia internacional; y el mantenimiento de posiciones críticas en redes sociales y otros espacios mediáticos de opinión, entre otras.

Una persona periodista resalta:

Viendo el patrón que se registró después del 28 de julio, creo que hay -aunque, bueno, insisto en que no hay una versión y todo sería especulativo- creo que es una medida de retaliación, y lo que he podido ver es que son mayoritariamente periodistas y defensores, aunque la gente no habla del tema. Es un mecanismo represivo, de alerta, de intimidación, de hostigamiento.

No he visto mayor difusión de esto, y a lo mejor, como no hay, el gobierno no hace bulla tampoco. Pero sí creo que hay algo deliberado en esas anulaciones, porque si fuera una falla técnica, bueno, ya estuvieran los pasaportes habilitados. Y lo otro es que también esto es demasiado aleatorio: hay gente que es visible, pero hay gente que tiene cero visibilidad; lo único que tienen es su historial de que son periodistas, y ahí se genera la alerta”.⁷⁶

No obstante, también existe confusión debido a las denuncias públicas de anulaciones de pasaportes a ciudadanos sin un perfil público, cuyas causas permanecen igualmente desconocidas. Esto añade un nivel adicional de incertidumbre y preocupación entre la población afectada.

Una persona entrevistada comenta: “[...]siento mucha incertidumbre sobre el motivo, por qué sucedió esto. Me gustaría tener alguna razón de por qué mi pasaporte fue anulado arbitra-

⁷⁶ Entrevista N. 28, realizada a un/a periodista.

riamente [...] tengo mucha incertidumbre de qué es lo que tengo que hacer. En este contexto, cualquier paso da miedo”.⁷⁷

Además, las entrevistas señalan la posible existencia de presuntas listas gubernamentales entregadas al SAIME para ordenar anulaciones de pasaportes. Aunque no se tiene certeza sobre su existencia, la sola percepción de estas listas genera miedo y terror en la población, exacerbando el clima de desconfianza y vulnerabilidad.

La mayoría de las personas entrevistadas se abstuvo de hacer alguna solicitud de información o reclamo formal sobre la anulación ante los funcionarios del SAIME, debido a una profunda desconfianza en las instituciones públicas. Esta desconfianza se centra tanto en la falta de capacidad para ofrecer respuestas efectivas como en la ausencia de garantías de un debido proceso administrativo o judicial. Al percibir la medida como una forma de persecución, las personas afectadas expresaron su principal temor: exponerse a riesgos adicionales como la confiscación irregular de sus pasaportes físicos o incluso una detención arbitraria, al acudir a instancias oficiales.

Los relatos recopilados indican la existencia de una oficina en el SAIME destinada a realizar interrogatorios severos y revisar celulares. Según los testimonios, estos procedimientos son llevados a cabo por funcionarios de la DGCIM, algunos de ellos encapuchados. En al menos 5 casos documentados, se describe que las personas retenidas enfrentan largas horas de espera, la confiscación de pasaportes y rigurosos interrogatorios, que incluyen preguntas sobre temas no relacionados con la anulación de los documentos.

De hecho, una persona afectada entrevistada afirma que también tiene prácticamente confiscado su sistema de registro o archivo de identidad, el cual permite el acceso a toda su información personal. La persona afectada señala: “Yo no tengo acceso a partidas de nacimiento, cédula, licencia, documentos legales vinculados con mis documentos de identidad”.⁷⁸

⁷⁷ Entrevista N. 26, realizada a una persona defensora.

⁷⁸ Entrevista N. 17, realizada a una persona defensora.

En los pocos casos en los que los afectados decidieron reclamar ante la Defensoría del Pueblo o en oficinas regionales del SAIME, no obtuvieron respuestas satisfactorias ni explicaciones claras sobre las razones de la anulación. Por otro lado, algunas personas afectadas que residen fuera del país desconocen la vía institucional para formalizar un reclamo o solicitud de información, especialmente cuando no existe representación oficial de Venezuela en su país de residencia. Un caso documentado evidencia un bloqueo en las cuentas de correo electrónico o medios de divulgación del consulado correspondiente a su lugar de residencia.

Existen casos en los que algunas personas han logrado renovar o expedir un nuevo pasaporte; sin embargo, han tenido que pagar altas sumas de dinero. Además, se registran dos casos con doble anulación, es decir, personas cuya anulación inicial fue revertida al renovar el pasaporte, pero el sistema vuelve a reportarlo como anulado poco tiempo después.

Después de la anulación de los pasaportes, dentro de los relatos recopilados se reporta el caso de una persona defensora de derechos humanos con una posible orden de captura por odio y terrorismo. Además, dos personas sufrieron hackeos en sus redes sociales, correos y celulares. En general, ante la desconfianza y miedo en el marco de la crisis poselectoral, las personas desconocen si se ha iniciado algún proceso o medida administrativa o judicial en su contra.

V. LAS CONSECUENCIAS DE HECHO Y JURÍDICAS ALREDEDOR DE LA ANULACIÓN DE PASAPORTES

5.1. Las consecuencias de hecho alrededor de la anulación de pasaportes

La anulación de pasaportes ha trastocado de forma profunda y multidimensional la vida de las personas afectadas. Más allá de la pérdida de un documento de identidad, esta medida ha tenido efectos concretos en su vida individual y familiar, en su bienestar físico y emocional, en sus trayectorias profesionales y en su

situación económica. También ha generado obstáculos considerables en los trámites administrativos y migratorios.

Muchas de las personas entrevistadas relataron que, tras conocer la anulación de sus pasaportes, decidieron dejar de acudir a aeropuertos internacionales en Venezuela e incluso evitar aeropuertos nacionales, por el temor a ser detenidas arbitrariamente o a que sus documentos fueran confiscados. En varios casos, la noticia de la anulación llegó mientras estas personas se encontraban en el extranjero, lo que las obligó a permanecer fuera del país de forma indefinida. Para quienes seguían dentro de Venezuela, las consecuencias fueron también severas: cancelaciones de vuelos internacionales, interrupciones de planes de estudio o trabajo, y la necesidad de recurrir a medidas urgentes —y muchas veces precarias— para concretar desplazamientos considerados imprescindibles.

El efecto paralizante de estas medidas se sintió también a nivel interno. Durante las primeras semanas posteriores a las anulaciones, varios periodistas y personas defensoras de derechos humanos optaron por limitar su circulación, permaneciendo en sus hogares como forma de protección frente a un contexto de creciente incertidumbre y riesgo. La movilidad, entendida no solo como un derecho sino también como una condición básica para el ejercicio de la ciudadanía, se vio así gravemente restringida por una decisión administrativa de carácter opaco y sin garantías procesales. En palabras de una persona defensora de derechos humanos entrevistada:

[...] los viajes nacionales he decidido suspenderlos porque he conocido casos de agresiones y detenciones por parte de SAIME y entrega a miembros de Dirección de Contrainteligencia, en aeropuertos fronterizos, internos e internacionales del país. Tenemos un trabajo muy intenso a nivel nacional que amerita desplazamiento. Las primeras semanas que tuve conocimiento, hubo muchas restricciones de movilidad, incluso dentro de la ciudad [...].⁷⁹

De acuerdo a cuatro casos, las personas consultadas decidieron abandonar el país a través de vías alternativas a la aérea, mo-

⁷⁹ Entrevista N. 21, realizada a una persona defensora.

tivados por el contexto represivo post-electoral y tras conocer la anulación de sus pasaportes.

La anulación del pasaporte ha provocado en el 100% de las personas entrevistadas diversas afectaciones psicoemocionales, entre las que destacan: temor, estrés, rabia, angustia, ansiedad, depresión e, incluso en un caso, ideación suicida. Estas consecuencias, de acuerdo a lo manifestado, están vinculadas a una sensación de inseguridad, encierro y vigilancia, así como a la percepción de haber sido castigados administrativamente por el Estado debido a su profesión, trabajo o activismo. En varios casos, actividades cotidianas como salir de la casa o viajar generan una sensación de angustia y temor. Una persona periodista manifestó: “me dio miedo el solo hecho de revisar mi estatus en la página web”.⁸⁰

Esta problemática también afecta al entorno familiar, dado que el miedo y la ansiedad se extiende a los parientes, y las dificultades para viajar obligan a cancelar planes de reencuentro. Por otra parte, algunas personas entrevistadas han optado por distanciarse de sus familiares para evitar ponerlos en riesgo.

En cuanto al impacto en el entorno social y comunitario, los relatos documentados revelan una creciente desconfianza hacia personas ajenas a su círculo cercano. Varios casos señalan una preferencia por distanciarse de su comunidad ante la intensa vigilancia y la sensación de estar marcados debido a su estatus de pasaporte.

Una persona periodista afirma: “Se rompió el tejido social. Yo ahora soy más consciente de ver quiénes son mis vecinos y qué hacen, por si me están vigilando”.⁸¹ En varios casos, las afectaciones psicológicas han derivado en problemas de salud física, como gastritis, rinitis, alopecia, insomnio, dolor lumbar, bruxismo, hipertensión y trastornos dermatológicos.

El miedo generado por la anulación de pasaportes ha llevado al 86% de las personas entrevistadas a reducir o modificar sus actividades de incidencia y comunicación, tomando diver-

⁸⁰ Entrevista N. 16, realizada a un/a periodista.

⁸¹ Entrevista N. 18, realizada a un/a periodista.

sas precauciones para disminuir su exposición pública. Entre las medidas adoptadas se encuentran hacer privadas las redes sociales que antes eran públicas, dejar de firmar artículos periodísticos y limitar la difusión de opiniones y contenidos en dichas plataformas. La tensión generada por la anulación de pasaportes ha llegado al punto de provocar renunciaciones en algunos equipos de trabajo.

Una persona defensora afirma: “La parte pública e incidencia pública era uno de mis principales roles, lo anulé completamente y ahora retomo con mucho cuidado. No puedo exponer derechos ni denuncias de víctimas, al silenciarme a mí. Tiene impacto en invisibilizar los casos y reportes que hemos podido sacar en los últimos meses”.⁸²

Una persona afectada fuera del país también señala:

Después del 28 de julio, hubo un apagón con temas que antes se movían más. Ahora se siente un silencio fuerte y lo leo como un contexto de miedo y autocensura, y me desconecta con mi país. En redes sociales y en chats hay mucho silencio y no puedo enterarme del día a día en materia de derechos humanos. Esto después del 28 y con el tema de anulación. Tampoco puedo preguntar, porque la gente tiene miedo.⁸³

En el ámbito profesional, las consecuencias de la anulación de pasaportes han sido igualmente severas. No se trata solo de la imposibilidad de viajar, sino de la interrupción abrupta de trayectorias laborales, oportunidades académicas y compromisos internacionales. Varias personas entrevistadas relataron la cancelación de contratos previamente acordados, la imposibilidad de participar en conferencias, reuniones o misiones de trabajo tanto dentro como fuera del país, así como la renuncia forzada a actividades esenciales para su labor, como la asistencia a sesiones ante órganos internacionales de derechos humanos, incluidos el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁸² Entrevista N. 19, realizada a una persona defensora.

⁸³ Entrevista N. 29, realizada a una persona defensora.

Estas restricciones han impactado particularmente a quienes desarrollan labores de defensa de derechos humanos, investigación o cooperación internacional. Las posibilidades de acceder a becas de formación en el extranjero, de continuar estudios, o de involucrarse en espacios de incidencia internacional se han visto drásticamente limitadas. Una persona defensora lo resume con claridad al afirmar:

“me siento desconectada con mi trabajo y con lo que he venido haciendo y es consecuencia de bajar mi perfil”.

En el plano económico, las repercusiones de la anulación de pasaportes han sido sustanciales. Las personas afectadas no solo han perdido la inversión realizada para obtener el documento, sino también los montos destinados a pasajes aéreos y reservas logísticas hechas con antelación. A esto se suma el costo emocional y financiero de tener que reconfigurar, de manera abrupta, planes de vida, compromisos laborales y oportunidades de crecimiento personal y profesional.

En el caso particular de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, las consecuencias económicas se entrelazan con dinámicas de riesgo y protección. Varias de ellas se han visto forzadas a abandonar el país de forma apresurada, incurriendo en gastos inesperados en transporte, alojamiento y seguridad, todo ello impulsado por el temor a represalias derivadas de la medida. Las limitaciones para viajar han afectado, además, su capacidad para establecer redes de colaboración, acceder a recursos de cooperación internacional y sostener medios de comunicación o iniciativas de defensa en contextos ya marcados por la precariedad.

Las restricciones para trasladarse desde Venezuela hacia otros países limitan significativamente la posibilidad de realizar trámites administrativos en el extranjero, como la renovación de visados personales y familiares. Esta situación se complica aún más en países que exigen documentos apostillados, los cuales deben gestionarse ante la Cancillería venezolana, un proceso percibido como riesgoso debido a la exposición que implica frente a la posible persecución estatal.

Frente a la situación de las personas que han debido salir forzosamente de Venezuela debido a las políticas de persecución del

gobierno, muchas de ellas se han visto obligadas a abandonar el país sin pasaporte, ya sea porque les fue anulado o confiscado. Quienes aún lo poseen enfrentan el desafío de tenerlo vencido, sin posibilidad de renovación. Esta situación los deja en una posición de extrema vulnerabilidad, enfrentando prolongados obstáculos burocráticos y migratorios que pueden persistir durante años.

Una persona exiliada en estas condiciones describe la situación con estas palabras: “Esto es un drama. Esto no es simplemente un trámite. Yo no puedo viajar, esto separa familias, acaba proyectos, cercena vidas, quita el pan de la mesa, esto silencia. Es sumamente grave y los gobiernos democráticos no lo están atendiendo de la forma que se requiere. Esto se necesita de forma expedita”.⁸⁴

5.2. Las consecuencias jurídicas alrededor de la anulación de pasaportes

La medida de revocación o anulación del pasaporte debe evaluarse a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, en particular, el artículo 12.3. y 12.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁸⁵ y el artículo 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).⁸⁶

⁸⁴ Entrevista N. 14, realizada a una persona defensora.

⁸⁵ Artículo 12. (...)3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. 4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país. Véase: ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en

⁸⁶ Artículo 22. Derecho de circulación y residencia. ... 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o

Este artículo establece que el ejercicio de los derechos de circulación y residencia “no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.⁸⁷

Esto obliga a que cualquier restricción sobre el uso o emisión de pasaportes esté prevista en la ley, tenga un fin legítimo y cumpla con los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

La anulación de pasaportes en Venezuela no cumple con estos requisitos. Así, la anulación de los pasaportes no tiene base legal alguna. Aunque el Decreto 4.571 de 2021 introdujo causales de anulación de pasaportes, estas se limitan a robo, hurto, extravío, deterioro, alteración de datos o por orden administrativa o judicial.

No obstante, según los hallazgos de esta investigación, en ninguno de los casos la anulación de los pasaportes se basó en estas causales. Aun concediendo que la anulación se haya dado por orden administrativa del SAIME, dado que se trata de un acto administrativo, este se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA). Esta ley establece en su artículo 9 que “los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la ley”. Sin embargo, en los casos que nos ocupan, la anulación de los pasaportes no ha sido debidamente motivada. De hecho, como se ha explicado a lo largo de este texto, los afectados no fueron debidamente notificados de una decisión en este sentido, sino que se enteraron por distintos medios, ya sea porque pretendían viajar fuera

el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. Véase OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”; adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978, ratificado por Venezuela el 9 de agosto de 1977 y 1 de julio de 2019, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

⁸⁷ *Idem.*

de Venezuela o porque consultaron su estatus en la página web del SAIME.

Además, no se garantizó a las personas afectadas su derecho a la defensa ni la posibilidad de impugnar la decisión. Considerando las disposiciones legales vigentes y las circunstancias en las que se llevó a cabo esta medida, sin justificación ni notificación que explique las razones de la anulación, se trata de una acción abiertamente ilegal.

Por otro lado, la anulación de los pasaportes no perseguía un fin legítimo. Como hemos señalado a lo largo de este capítulo, esta ocurrió en casos de periodistas, personas defensoras de derechos humanos, o personas incómodas para el gobierno venezolano, por lo que su objetivo era acallar el disenso.

A esto se suma la reciente implementación de la medida que restringe el regreso al país de ciudadanos y ciudadanas con el pasaporte vencido, permitiendo su ingreso únicamente mediante la solicitud de un salvoconducto a través del consulado o de la página web de la cancillería. Como se mencionó previamente, aunque esta medida ya está en funcionamiento, su regulación oficial aún no ha sido publicada.

La falta de claridad sobre el sustento normativo de esta medida dificulta establecer su naturaleza y fundamento. Una vez más, se trata de una acción vinculada al estatus del pasaporte sin respaldo constitucional ni legal. Por el contrario, estas restricciones violan el artículo 50 de la Constitución venezolana, que establece que “los venezolanos y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna”.

En consecuencia, el derecho a la libertad de circulación y residencia de las personas afectadas está gravemente afectado, dado que la anulación del pasaporte restringe la movilidad de las y los ciudadanos dentro y fuera del país. Esto limita su capacidad de viajar, reunirse con familiares y acceder a servicios médicos, educativos y laborales. Sin la posibilidad de desplazarse, los afectados enfrentan una reducción significativa en sus oportunidades de desarrollar proyectos profesionales y sufren pérdidas económicas, tanto directas o indirectas, derivadas de la anulación imprevista, afectándose así sus derechos establecidos en los artícu-

los 26 CADH⁸⁸ y artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).⁸⁹

Además, este conjunto de medidas evidencia el amplio poder discrecional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Justicia y Paz y del SAIME, permitiéndoles imponer restricciones que afectan derechos fundamentales. En términos procedimentales, existe un poder de facto significativo, reflejado en el cambio de estatus del pasaporte, las nuevas restricciones de ingreso al país e incluso, la reciente incorporación del “pasaporte express” o pasaporte habilitado.

La anulación de pasaportes vulnera el derecho a la integridad personal, protegido en el artículo 5 de la CADH⁹⁰ y el artículo 7 del PIDCP,⁹¹ ambos tratados firmados y ratificados

⁸⁸ CADH, Derechos económicos, sociales y culturales, Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

⁸⁹ Artículo 6. 1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana. Véase: ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de junio de 1976, ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en

⁹⁰ CADH, Artículo 5. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica o moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes [...].

⁹¹ PIDCP, Artículo 7. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

por Venezuela. La constante amenaza de represalias y la sensación de estar “marcados” por un patrón imprevisible de “anulación de pasaporte” compromete tanto la salud mental como física de los afectados. Esta medida también afecta el derecho a la protección de la familia, establecido en el artículo 17 de la CADH, debido a la falta de documentos que obstaculiza la reunificación familiar. Los familiares de las personas afectadas también sufren daños emocionales y psicológicos, manifestados en episodios de ansiedad y estrés debido a la separación y la incertidumbre.

Además, la anulación de pasaporte se ha convertido en una herramienta para silenciar a periodistas, activistas y personas defensoras de derechos humanos, restringiendo su participación en foros internacionales, coberturas y actividades de incidencia. Este uso represivo también fomenta la autocensura por el temor a represalias. Como resultado, se obstaculiza el ejercicio de la libertad de expresión, la libertad de asociación y la labor de defensa de derechos humanos, detallados en los artículos 1,⁹²13⁹³ y

⁹² CADH. Artículo 1. 1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁹³ CADH. Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 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: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

16 de la CADH⁹⁴ y 19⁹⁵, 22⁹⁶ y 26 del PIDCP⁹⁷, exacerbando una crisis que afecta tanto a la población como a la estabilidad de la nación. El cierre de espacios cívicos no solo vulnera derechos

⁹⁴ CADH. Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

⁹⁵ PIDCP. Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

⁹⁶ PIDCP. Artículo 22. 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

⁹⁷ PIDCP. Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

fundamentales, sino que también debilita aún más la estructura democrática del país.

También se vulnera el derecho al debido proceso, establecido en los artículos 8 de la CADH⁹⁸ y 14 del PIDCP⁹⁹, en la medida en que no existió un proceso para decidir sobre la anulación de su pasaporte que les permitiera participar. De igual manera, como ya se señaló, la decisión correspondiente no está debidamente motivada y nunca les fue notificada.

Este escenario de violación de derechos fundamentales se agrava por la falta de protección ante los abusos del poder, debido a la ausencia de procedimientos administrativos adecuados y recursos efectivos de tutela, tal como estipulan los artículos 25 de la CADH¹⁰⁰ y 2.3 del PIDCP.¹⁰¹

⁹⁸ CADH, Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

⁹⁹ PIDCP, Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

¹⁰⁰ CADH, Artículo 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ...

¹⁰¹ PIDCP, Artículo 2. [...] 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o

La situación se torna aún más preocupante en el contexto de una posible deportación, donde una persona puede quedar en situación de desplazamiento forzado al no contar con un salvoconducto que autorice su ingreso, viéndose obligada a regularizar su situación migratoria sin herramientas efectivas o a solicitar protección internacional en otros países, a menudo enfrentándose a un proceso burocrático lleno de obstáculos.

En suma, estas acciones consolidan un patrón de represalias dirigido contra periodistas, defensores de derechos humanos, voces críticas y disidentes, incrementando los riesgos de que estas personas sufran nuevos actos de violencia y persecución.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La anulación de pasaportes en Venezuela constituye una manifestación concreta del cierre progresivo del espacio cívico y debe entenderse como parte de un patrón de represión estatal más amplio. A través de esta medida administrativa —aparentemente técnica, pero profundamente política— se inhibe el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión, la participación pública, la defensa de derechos humanos y la movilidad, tanto nacional como internacional. Su uso se ha intensificado en el contexto del proceso electoral de julio de 2024, afectando de manera creciente a personas defensoras de derechos humanos, periodistas, activistas y, cada vez más, a ciudadanos sin alta visibilidad pública.

A diferencia de fases anteriores, cuando la restricción de salidas del país era selectiva y frecuentemente acompañada de declaraciones públicas por parte del Ejecutivo, el patrón actual

libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

se caracteriza por la opacidad: no hay justificación oficial, notificación formal ni garantías procesales mínimas. Esta forma encubierta de represión configura un mecanismo de control sostenido, que busca disuadir la participación crítica y consolidar un clima de autocensura y temor.

Las implicancias de esta práctica son múltiples y de carácter acumulativo. En el plano individual, las consecuencias abarcan desde el deterioro de la salud mental hasta la interrupción de proyectos familiares, laborales y académicos. En términos jurídicos, se trata de una medida incompatible con el derecho interno y con los estándares internacionales de derechos humanos, al vulnerar principios esenciales como el debido proceso y afectar derechos como la integridad personal, la libertad de circulación, el acceso a la justicia, el derecho a la identidad, a la asociación y a la defensa de derechos.

A nivel colectivo, se configura un efecto paralizante —o *chilling effect*— que no solo impacta a quienes han sido directamente afectados, sino que también desincentiva la acción de sus entornos cercanos: familiares, colegas, organizaciones y redes. En ausencia de mecanismos de restitución claros y accesibles, las personas quedan atrapadas en un limbo legal, sin posibilidad de renovar su documentación ni de impugnar la medida por vías efectivas.

Este análisis permite identificar al menos tres situaciones recurrentes entre quienes han sido objeto de esta práctica: 1) personas con pasaportes anulados, pero aún en posesión del documento vigente; 2) personas cuyo pasaporte ha sido anulado y, además, se encuentra vencido; y 3) personas que han sufrido la anulación y la confiscación del documento por parte de las autoridades. Las consecuencias más severas se observan en los dos últimos casos, donde la imposibilidad de renovar o incluso de portar físicamente el pasaporte amplifica la situación de vulnerabilidad. Incluso en el primer escenario, la cercanía de la fecha de expiración plantea una amenaza inminente a la continuidad de derechos básicos.

En este contexto, la anulación de pasaportes no puede considerarse una mera irregularidad administrativa. Se trata de un

instrumento de persecución política, implementado desde el aparato estatal con el objetivo de neutralizar disidencias, aislar a actores clave y limitar su capacidad de incidencia. Su impacto se ve agravado por la ausencia de vías legales para revertir la medida, consolidando así una arquitectura institucional que socava la democracia y los derechos fundamentales.

A partir del análisis realizado, resulta fundamental adoptar medidas urgentes que permitan contrarrestar los efectos de la anulación arbitraria de pasaportes en Venezuela. El Estado venezolano debe cesar de inmediato estas prácticas administrativas y judiciales que vulneran derechos fundamentales como la identidad, la libertad de circulación, la libertad de expresión, la asociación y el derecho a defender derechos humanos. Asimismo, debe garantizar la emisión y renovación de documentos de identidad de forma expedita, transparente y asequible, dentro y fuera del país, y poner fin a las represalias ejercidas por sus funcionarios, particularmente en aeropuertos y puestos de control.

La comunidad internacional, por su parte, tiene un rol crucial en la denuncia de estas prácticas y en la promoción de acciones coordinadas para mitigar sus efectos. En este marco, se insta a los organismos multilaterales, como la ONU y la OEA, a condenar públicamente esta forma de represión, y a incluirla en sus mecanismos de monitoreo y protección de derechos humanos. También se alienta el establecimiento de acuerdos regionales que reconozcan la validez de documentos vencidos o anulados, y faciliten la emisión de documentos de viaje alternativos.

En el ámbito de la movilidad humana, agencias como el ACNUR y la OIM deberían promover medidas excepcionales que reconozcan documentos vencidos, apoyar la regularización migratoria, y colaborar con los gobiernos de acogida para garantizar rutas seguras, asistencia humanitaria y acceso a refugio o asilo. A su vez, resulta indispensable coordinar con el CICR la atención de casos urgentes que requieran protección internacional inmediata.

Los Estados que reciben personas venezolanas también deben adoptar políticas específicas que reconozcan la validez de documentos vencidos, faciliten el acceso a procedimientos de refugio, y fortalezcan mecanismos de protección temporal. De igual forma, deberían canalizar recursos y cooperar con agencias internacionales para garantizar servicios esenciales, integración social y movilidad segura.

Finalmente, se destaca el papel que pueden cumplir las instituciones financieras y el sector privado mediante la creación de fondos para apoyar la emisión de documentos, el traslado seguro de personas en riesgo y el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil. Este esfuerzo conjunto es indispensable para enfrentar una política estatal que, bajo apariencia administrativa, busca restringir derechos, acallar disidencias y profundizar el cierre del espacio cívico en Venezuela.

Un mapeo de la observación electoral en Venezuela

*Jesús Delgado Valery**

*Rafael Rubio***

RESUMEN: la observación electoral en Venezuela y las misiones internacionales que han llevado a cabo las observaciones han establecido diversas situaciones que han ocurrido y lo han documentado en los informes que emite cada una de las instituciones que ha llevado a cabo las observaciones en diferentes momentos electorales, en este artículo se estudian los informes que se han presentado y las instituciones que han hecho las observaciones electorales.

PALABRAS CLAVE: observación electoral, elecciones democráticas, elecciones periódicas, Estado de derecho, misiones internacionales, informes, ciclo electoral.

SUMARIO: I. ¿Qué es la observación electoral? Estándares internacionales. II. Diferencias entre observación, acompañamiento y veeduría. III. Indicadores de calidad e independencia en la observación electoral. IV. Venezuela 1999-2024: contexto político-electoral. Del la Constitución de 1999 a la crisis institucional permanente. V. La primera etapa de la observación electoral en Venezuela (1999-2005) con el título actual se descuadra toda la estructura. VI. Observación de las elecciones parlamentarias de 2005: el punto de inflexión hacia la abstención. VII. 2006-2012: radicalización del poder y exclusión de observadores independientes. VIII. 2012-2017. Del acompañamiento a la observación partidista. IX. 2018-2021: Aislamiento internacional y apertura estratégica. X. 2022-2024: fraude estructural y

simulacro de apertura. XI. El fenómeno de los falsos observadores electorales. XII. Impacto internacional de la observación electoral en Venezuela. XIII. Balance técnico de 25 años de observación electoral.

I. ¿QUÉ ES LA OBSERVACIÓN ELECTORAL? ESTÁNDARES INTERNACIONALES

La observación electoral se define como el proceso mediante el cual *un grupo organizado de personas implementa una serie de procedimientos y acciones sistemáticas para constatar de forma directa y precisa un proceso electoral*. Cuando esta actividad es llevada a cabo por personas extranjeras, se considera de carácter internacional.

La *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones* (un instrumento crucial suscrito por organismos como la OEA y la UE) define la observación internacional como la *reunión sistemática, completa y exacta de información* sobre leyes, procesos e instituciones electorales, incluyendo factores del entorno electoral general. A partir de esta recopilación, se realiza un análisis imparcial y profesional para extraer conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales, utilizando los criterios más exigentes de exactitud e imparcialidad.

1.1. El enfoque de las Misiones de Observación Electoral (MOE)

Las Misiones de Observación Electoral Internacional (MOE) constituyen el instrumento técnico y jurídico organizado para llevar a cabo la observación. El objetivo principal de las MOE es *apoyar al país anfitrión en el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales mediante la emisión de recomendaciones técnicas e imparciales*.

Los organismos internacionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE), basan su metodología en la evaluación del proceso electoral a la luz de los *estándares internacionales de derechos humanos* y las normas del país anfitrión.

La *metodología de la OEA* concibe las elecciones democráticas como aquellas que cumplen con cuatro atributos básicos:

1. Que sean inclusivas.
2. Que sean limpias (asegurando la integridad de la voluntad del electorado).
3. Que sean competitivas (garantizando igualdad de oportunidades, libre acceso a la información y libertades fundamentales).
4. Que el acceso a los principales cargos públicos ocurra a través de elecciones periódicas.

Además, las MOE/OEA analizan otros elementos esenciales para la democracia, como la existencia de una *autoridad electoral independiente e imparcial*, el presupuesto suficiente, y las garantías jurídicas efectivas.

El enfoque de la Unión Europea (UE) también se basa en una metodología rigurosa y sistemática que requiere una observación exhaustiva y de largo plazo. La UE evalúa todas las fases del ciclo electoral, incluyendo 12 áreas como el contexto político, el marco legal, la administración electoral, el entorno de medios de comunicación, las reclamaciones, los derechos humanos y el entorno poselectoral. La observación de la UE subraya que las elecciones democráticas solo pueden darse si se disfrutan plenamente las libertades fundamentales de expresión, asociación, reunión y movimiento, sin discriminación.

1.2. Marco jurídico y derechos humanos

Los estándares internacionales se derivan de principios contenidos en instrumentos del Sistema Interamericano (como la Carta Democrática Interamericana, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

La Carta Democrática Interamericana (CDI) adoptada en 2001, reconoce explícitamente a las MOE/OEA como un instru-

mento para apoyar a los Estados. Según la CDI, elementos esenciales de la democracia representativa incluyen el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el ejercicio del poder con sujeción al Estado de derecho, y la celebración de elecciones periódicas, libres y justas basadas en el sufragio universal y secreto.

Un desarrollo reciente e importante es el *reconocimiento de los observadores electorales (nacionales e internacionales) como defensores de derechos humanos*. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la Resolución No. 01/2024 (mayo de 2024), destacando la relación intrínseca entre la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos. La CIDH considera que la observación electoral nacional es una forma de participación política en sí misma y una manera de ejercer los derechos políticos, contribuyendo así a la protección del Estado de derecho.

II. DIFERENCIAS ENTRE OBSERVACIÓN, ACOMPañAMIENTO Y VEEDURÍA

El ámbito de la observación electoral en Venezuela ha estado marcado por la distinción entre diferentes modalidades de monitoreo. El análisis sobre las elecciones recientes en Venezuela ha contrastado la metodología de “observación” electoral de la OEA frente al “acompañamiento” de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas, creada en 2008 y desecha una década después por diferencias entre los países integrantes).

La observación electoral internacional, tal como la definen la OEA y la UE, se basa en la *no interferencia* en el proceso electoral. El mandato de la MOE/OEA es evaluar el proceso y emitir recomendaciones, sin tomar el lugar de los actores nacionales o del árbitro electoral. La MOE/OEA informará sobre cualquier irregularidad, pero no debe instruir ni adoptar decisiones contrarias a las de los funcionarios electorales.

Aunque los documentos refieren a la necesidad de diferenciar “observación, acompañamiento y veeduría”, el material disponible se centra en la metodología de la observación internacional

(OEA, UE), dejando implícito el contraste con otras figuras como el “acompañamiento” utilizado por UNASUR.

III. INDICADORES DE CALIDAD E INDEPENDENCIA EN LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

La credibilidad y eficacia de la observación electoral dependen de la adhesión a estrictos principios y condiciones de independencia y rigor metodológico.

3.1. Principios fundamentales de independencia y objetividad

Las MOE/OEA se rigen por principios fundamentales que aseguran la calidad de su evaluación:

- *Objetividad y neutralidad*: el trabajo debe ser imparcial, neutral e independiente, y basarse en un análisis profesional y riguroso de la información.
- *Independencia*: las misiones deben estar libres de conflictos de intereses políticos o económicos. Las MOE/OEA se financian casi en su totalidad a través de donantes externos (países Miembros u Observadores Permanentes de la OEA) y en ningún caso aceptan contribuciones financieras del país anfitrión.
- *No sustitución de actores nacionales*: la responsabilidad final y exclusiva del proceso electoral recae en las instituciones y actores políticos del país anfitrión.
- *Transparencia*: las misiones deben hacer públicas declaraciones oportunas e imparciales, y elaborar informes periódicos y definitivos.

3.2. Condiciones necesarias para una observación eficaz y creíble

Para que la observación sea efectiva y creíble, el país anfitrión debe garantizar ciertas condiciones básicas:

- *Invitación y acceso:* el Estado miembro debe emitir una invitación formal y garantizar a los observadores un acceso sin trabas a todas las etapas del proceso, a la información electoral y a todas las personas involucradas (funcionarios, partidos, sociedad civil).
- *No interferencia y libertad de expresión:* Se debe garantizar que el Estado Miembro no intervenga en los pronunciamientos de la MOE/OEA y respete la independencia de sus comunicaciones.
- *Seguridad y movimiento:* se deben garantizar las condiciones de seguridad, libre comunicación, y libertad de movimiento en todo el país para los integrantes de la misión.

Estas condiciones se especifican en acuerdos suscritos entre el país anfitrión y la SG/OEA (Acuerdos de Privilegios e Inmuniidades y Acuerdos de Procedimientos) que definen el alcance y la cobertura de la misión. Los privilegios e inmunidades otorgados tienen como fin salvaguardar la independencia de la actuación de los observadores.

3.3. Rigor metodológico y alcance (Calidad técnica)

Una observación de calidad requiere la aplicación de metodologías técnicas que permitan un análisis integral y basado en evidencia.

- *Observación integral del ciclo electoral:* la observación de alta calidad abarca el período preelectoral, el día de la votación y la etapa postelectoral. Es fundamental que los observadores no exageren la importancia de las observaciones del día de las elecciones, sino que las sitúen en el contexto general.
- *Metodologías temáticas especializadas:* la OEA ha desarrollado metodologías especializadas para analizar a profundidad dimensiones críticas de los procesos electorales, tales como el sistema de justicia electoral, el financiamiento político-electoral (centrado en la equidad y transparen-

cia), el uso de tecnología electoral y la participación de grupos históricamente subrepresentados (mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes).

- *Uso de datos y muestras:* las MOE/OEA (y la UE) utilizan herramientas como la preparación de muestras aleatorias de mesas de votación basadas en el padrón electoral y el uso de cuestionarios estandarizados para el Día de la Elección (Cuestionario para el Día de las Elecciones). Esto permite obtener una visión cuantitativa y realizar un análisis estadístico de los hallazgos.

Finalmente, la calidad de la observación nacional no partidista también es un indicador clave de la salud democrática, ya que esta contribuye a la transparencia y la confianza pública en la integridad del proceso, a menudo mediante el uso de metodologías rigurosas y de largo plazo, como la tabulación paralela del voto o los conteos rápidos. Las organizaciones de la sociedad civil que realizan este monitoreo tienen la obligación ética de actuar con imparcialidad y exactitud.

IV. VENEZUELA 1999–2024: CONTEXTO POLÍTICO-ELECTORAL. DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 A LA CRISIS INSTITUCIONAL PERMANENTE

Cuando Hugo Chávez llegó al poder fue recibido con júbilo, como el salvador de un país en crisis. Su receta, el “autoritarismo democrático”: control, orden y autoridad. Como otras veces, la desesperación de un pueblo desencantado favoreció el populismo mesiánico, y, de la mano de la revolución bolivariana, Venezuela comenzó su deriva hacia la tiranía. Desde entonces el Gobierno de Venezuela no ha dejado de afirmar su régimen a costa de la democracia, transformada en “participativa”, “popular” y, finalmente, “de partido único”, cada vez más cerca de la tiranía.

No siempre fue así, la Constitución “Bolivariana” de 1999 fue recibida en todo el mundo como una carta magna de vanguardia, un nuevo modelo de democracia. En su preámbulo se fija como objetivo el “establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica”, sin embargo, desde muy pronto se convirtió en

instrumento para centralizar el Estado y legalizar un modelo de corte autocrático, primero, y un autoritarismo con todas sus letras, después.

Entre sus cambios, en lo que se refiere al sistema electoral, incluía la elevación a rama del Poder Público del Consejo Nacional Electoral (CNE). En su artículo 296 la Constitución establecía que el Consejo Nacional Electoral estaría integrado por 5 personas no vinculadas a organizaciones políticas: 3 de los cuales son postulados por la sociedad civil; 1 por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales; y 1 postulado por el Poder Ciudadano. Su elección final correspondía a la Asamblea Nacional y su organización y funcionamiento delegado a las leyes.

En el diseño original de la Constitución el poder electoral, junto al poder ciudadano, se sumaba a la división clásica entre poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El diseño de estos nuevos 5 poderes buscaba un equilibrio, en el que cada uno contaba con facultades para someter a controles o interpelar las acciones del otro. Sin embargo, desde sus primeros años Chávez aprovechó su mayoría parlamentaria inicial para ir cooptando los distintos poderes haciendo con el control progresivo del poder legislativo, el poder judicial, el poder ciudadano y el poder electoral. En el caso que nos ocupa, desde sus inicios¹ el régimen se ha asegurado el control del CNE, y, el de todas sus instancias (Junta Nacional Electoral, Comisión de Registro Civil y Electoral, y la Comisión de Participación Política y Financiamiento), las Oficinas Nacionales y las 24 Oficinas Regionales Electorales (ORE).

El sistema electoral también ha sido objeto de un proceso de concentración del poder. La legislación que regía la organización de las elecciones hasta 2009, estaba conformado por una norma preconstitucional aprobada en 1998, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política “LOSPP, (Gaceta Oficial N. 5.223 Extraordinario de fecha 28 de mayo de 1998), y el segundo, Estatuto Electoral del Poder Público (EEPP), aprobado el 30 de enero del

¹ Designación del primer directorio del Consejo Nacional Electoral (CNE). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N. 36.859 de 29 de diciembre de 1999.

año 2000 por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC).² La única mención a la observación en esta regulación inicial la encontramos en la Ley Orgánica del Poder Electoral” LOPE (Gaceta Oficial N. 37.573 de fecha 19 de noviembre de 2002), aprobada acorde con la nueva Constitución de la República. Sin embargo, solo aparece mencionada en el numeral 14 del artículo 33 de esta legislación, dentro de las competencias del CNE, indicándole que debe: “Acreditar a las observadoras y los observadores nacionales o internacionales en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares de carácter nacional, de conformidad con lo establecido en la ley”, por lo que podríamos deducir una actitud favorable del legislador a la observación electoral.

En 2009 fue aprobada una nueva legislación, “Ley Orgánica de Procesos Electorales”, que rompió con los principios de la Representación Proporcional y la Personalización del Sufragio, establecidos en el artículo 293 de la Constitución; además, “tiene claros vacíos que han permitido a la directiva del ente rector tomar decisiones discrecionales en la organización de elecciones nacionales y subnacionales, a favor algunas veces de la parcialidad política que está en el ejercicio del poder político, lo cual ha sido denunciado en reiteradas oportunidades por organizaciones de la sociedad civil que le hacen seguimiento al asunto electoral”.³

En resumen, a través de reformas sucesivas favorables al chavismo como la autorización de la reelección, la manipulación de circunscripciones o la sobre representación del chavismo se ha ido pervirtiendo el régimen electoral. Al mismo tiempo se ha ido incrementando la persecución a los actores políticos, que obstaculizaban el camino autoritario, con la criminalización de actores políticos y también a organizaciones de la sociedad civil vinculados a la observación.

² Estatuto Electoral del Poder Público, 30 de enero de 2000, <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/VE/venezuela-estatuto-electoral-poder-publico-2000-derogado>

³ Observación electoral ciudadana en América Latina, 2021, p. 189.

V. LA PRIMERA ETAPA DE LA OBSERVACIÓN
ELECTORAL EN VENEZUELA (1999–2005) CON EL
TÍTULO ACTUAL SE DESCUADRA TODA LA ESTRUCTURA

**5.1. 1999–2005: apertura controlada
y observación internacional tradicional:**

El periodo comprendido entre 1999 y 2005 en Venezuela se define como una etapa de *apertura controlada y observación internacional tradicional*. Tras la llegada de Hugo Chávez al poder en 1998 y la promulgación de la Constitución de 1999, el país experimentó un ciclo de intensos procesos electorales y referendarios que estuvieron sujetos a la evaluación técnica y, en momentos de crisis política, a la mediación de actores internacionales clave como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter (CC). Este periodo sentó las bases para el escrutinio internacional, pero también reveló tempranamente los desafíos institucionales y la creciente polarización.

En estos años y para llenar el vacío de la regulación de la Observación Electoral Nacional e Internacional, el directorio del CNE elaboró y aprobó normas especiales sobre este asunto para cada evento electoral, fundamentando esta decisión en los artículos 293, numeral 5, de la Constitución de la República, y 33, numerales 1 y 14, de la LOPE, en los que se le reconoce que como ente rector del Poder Electoral tiene dentro de sus funciones y competencias “La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los Referendos” y de “Acreditar a las observadoras y los observadores nacionales o internacionales [...]”.

Así lo hizo en los diferentes procesos electorales celebrados después de diciembre de 1999 así como en otros dos procesos electorales de alcance nacional previos, como fueron las Elecciones para Diputados a la Asamblea Nacional, al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino del 05 de diciembre de 2005; y el Referendo Revocatorio Presidencial de 2004. Todas ellas ponen de manifiesto la existencia de observación electoral de distintas MOE internacionales calificadas, en las que les reconocía libre desempeño y movilización.

5.2. Participación de la OEA, Centro Carter y la Unión Europea en los procesos electorales y de negociación

La participación internacional durante este sexenio fue continua y se puede dividir en dos ejes principales: el monitoreo electoral y la facilitación política.

5.2.1. Presencia del Centro Carter (CC)

La participación del Centro Carter en Venezuela comenzó con la observación de las elecciones presidenciales de 1998. Posteriormente, continuó con el monitoreo del referéndum constitucional de 1999 y las “megaelecciones” del año 2000. Entre 1998 y 2000, el Centro Carter mantuvo una presencia casi constante en Venezuela, realizando diez misiones de estudio y delegaciones interinas.

El compromiso del CC se intensificó tras la tentativa de golpe de Estado en abril de 2002, cuando la organización fue invitada a ayudar a *facilitar las conversaciones* entre el Gobierno y la oposición. Desde junio de 2002, el Centro Carter mantuvo una presencia activa y estableció una oficina local para monitorear la situación política y electoral. El propio presidente Jimmy Carter viajó a Venezuela en múltiples ocasiones en apoyo a esta iniciativa, incluyendo tres viajes en 2004 para la verificación de firmas, los reparos de mayo y el referéndum revocatorio presidencial de agosto.

5.2.2. Participación de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

La OEA, a través de sus Misiones de Observación Electoral (MOE), demostró un *apoyo decidido* a la democracia venezolana y al fortalecimiento de sus instituciones, observando un total de cuatro procesos electorales solo antes de las Megaelecciones de 2000: las elecciones legislativas y regionales de noviembre de 1998, las elecciones presidenciales de diciembre de 1998, las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de julio de 1999, y el referéndum de diciembre de 1999.

La OEA trabajó frecuentemente en colaboración con el Centro Carter, especialmente durante los esfuerzos de mediación y en la observación de las fases del Referendo Revocatorio de 2004. Por ejemplo, en 2004, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, codirigió junto a Jimmy Carter la delegación de observación conjunta durante el período de reparos en mayo.

5.2.3. Rol de la Unión Europea (UE)

Si bien la UE había desplegado misiones de observación electoral desde 1993 en otros países y su metodología requería una observación exhaustiva y de largo plazo, su participación en este periodo fue limitada. En el contexto del Referendo Revocatorio de 2004, el Consejo Nacional Electoral (CNE) intentó establecer *nuevas restricciones a la observación internacional*, como limitar el número de observadores, controlar su libertad de movimiento y restringir el acceso a informes técnicos. Esta actitud provocó que la Misión de Observación de la Unión Europea declinara la invitación a observar el referendo revocatorio por falta de condiciones mínimas.

5.3. Observaciones técnicas y recomendaciones principales

Los informes de la OEA y el Centro Carter durante esta etapa temprana señalaron deficiencias técnicas, organizacionales y políticas que socavaron la confianza en el proceso electoral.

5.3.1. Deficiencias en las Megaelecciones de 2000

Las elecciones generales de 2000, conocidas como “Megaelecciones”, originalmente programadas para el 28 de mayo, fueron suspendidas tres días antes de su realización por orden del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ).

La OEA y el Centro Carter documentaron que esta suspensión se debió a *múltiples deficiencias técnicas y organizacionales*:

1. *Fallas técnicas y logísticas*: la OEA notó con preocupación los retrasos en la preparación del sistema automatizado de votación, la falta de compatibilización entre las bases de datos de postulaciones, tarjetones, tarjetas de memoria (“Flash cards”) y la matriz de totalización. La complejidad técnica de organizar una elección para más de 6.000 puestos con 1.371 tipos de boletas electorales diferentes fue un factor contribuyente.
2. *Politización y confianza*: se observó una significativa politización de las elecciones y la deficiente organización del CNE, lo que generó una falta de confianza en el proceso y en los resultados no-presidenciales.
3. *Falta de transparencia y capacitación*: hubo poca voluntad para permitir una auditoría inmediatamente después de finalizada la elección. La cancelación inicial en mayo se atribuyó, en parte, a que el electorado no había sido debidamente informado de las opciones ni de la manera correcta de emitir el voto.

Recomendaciones Post-2000: el Centro Carter y la OEA instaron a la necesidad de reformas para el mejoramiento del sistema:

- *Auditorías técnicas*: se recomendó la realización extensa de simulacros del sistema de automatización del voto a nivel nacional, abiertos a partidos y observadores. También se pidió realizar auditorías pre y post elecciones, tanto del sistema como del registro de electores, como parte rutinaria del proceso electoral.
- *Neutralidad institucional*: se recomendó consultar extensamente con miras a la selección de los directores del CNE para asegurar la confianza generalizada en su neutralidad y capacidad. Se enfatizó la necesidad de instituciones fuertes e independientes que actuaran como contrapesos al Poder Ejecutivo.
- *Instrucción al votante*: la OEA y el Centro Carter recomendaron redoblar esfuerzos en la instrucción de votantes y de trabajadores electorales, incluyendo campañas infor-

mativas sobre el carácter y función de cada cargo y la forma de emitir el voto, que debían comenzar temprano en el ciclo electoral.

5.3.2. Observaciones en el Referendo Revocatorio de 2004

El referendo revocatorio presidencial de 2004, aunque se consideró una válvula constitucional para resolver la profunda crisis política, estuvo plagado de problemas de opacidad y confianza:

- *Regulación Ad Hoc*: las normas, reglamentos y pautas a seguir fueron dictadas y ajustadas en medio del proceso y no antes, lo cual generó confusión y controversia.
- *Transparencia del CNE*: las divisiones internas del CNE, su falta de transparencia y la manera *ad hoc* de tomar decisiones produjeron suspicacias innecesarias y una falta de confianza en el proceso. El CNE debía tomar en serio las críticas y concretar reformas para restaurar la confianza de los votantes en las instituciones electorales.
- *Rol del Plan República*: aunque históricamente los militares (Plan República) custodiaban el material electoral, el Centro Carter observó que en algunos sitios el Plan República participaba activamente en la administración del proceso dentro y fuera de los centros. El CC recomendó reconsiderar la participación activa de los efectivos en la administración para alejar a los militares de todo alegato de intimidación u obstrucción.
- *Intimidación y financiamiento*: la misión recomendó asegurar que la contienda electoral fuera lo más equitativa posible, abordando el financiamiento de las campañas, el acceso a los medios, y el uso no abusivo de los recursos del Estado. También se señaló que la intimidación y el hostigamiento a los electores eran inaceptables.

5.4. Mediación por parte de entidades internacionales de conflictos internos

Una característica definitoria de este periodo (1999–2005) fue la necesidad de que las organizaciones internacionales pasaran de ser meros observadores a facilitadores y mediadores directos en el conflicto político interno, especialmente a partir de 2002.

La Crisis post-2002 y la Mesa de Negociación y Acuerdos: tras la intensificación del conflicto entre el partido de Gobierno y sus opositores, el Centro Carter se involucró activamente en la mediación a raíz de la tentativa de golpe de estado de abril de 2002. El conflicto se profundizó a principios de 2003, con una volatilidad política creciente.

El Centro Carter, la OEA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) formaron una iniciativa de cooperación conjunta para actuar como facilitadores entre el Gobierno y la oposición. Esta iniciativa condujo a la creación de la Mesa de Negociación y Acuerdos, que funcionó entre noviembre de 2002 y mayo de 2003.

El Acuerdo de mayo de 2003: las conversaciones en la Mesa de Negociación y Acuerdos culminaron en mayo de 2003 con la firma de un acuerdo entre los representantes del Gobierno y de la oposición. Este acuerdo fue crucial, ya que allanó el camino hacia la realización del referendo revocatorio presidencial, una medida contemplada en la Constitución de 1999.

Esfuerzos de reconciliación: además de las negociaciones de alto nivel, el Centro Carter, al notar que estas conversaciones no abordaban los problemas de *polarización, intolerancia y división* que afectaban a todos los niveles de la sociedad venezolana, ayudó a lanzar una iniciativa llamada *Fortalecer la Paz en Venezuela (FPV)*. El objetivo del FPV era la *reconciliación sostenible a largo plazo* y el fomento de un cambio de actitud de abajo hacia arriba, alentando a los ciudadanos a cooperar y coexistir a pesar de sus diferencias políticas.

A pesar de que el referendo de 2004 se llevó a cabo, el CC concluyó que el evento en sí mismo no podía resolver las diferencias subyacentes, y se requerirían grandes esfuerzos por parte

de todos los actores para atenuar las divisiones existentes. El Gobierno tenía la responsabilidad de gobernar para todos y garantizar un espacio político para todos los sectores, mientras que la oposición debía actuar de manera constructiva y utilizar canales legales para sus quejas.

VI. OBSERVACIÓN DE LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2005: EL PUNTO DE INFLEXIÓN HACIA LA ABSTENCIÓN

La elección de los diputados a la Asamblea Nacional del 4 de diciembre de 2005 marcó un *punto de inflexión crítico* en la observación electoral venezolana, representando el fin de la etapa de “observación internacional tradicional”. Aunque la participación internacional continuó (con la presencia activa de la OEA y el despliegue de la Unión Europea), la desconfianza sistémica culminó en el primer boicot electoral significativo, moldeando los futuros ciclos electorales.

6.1. Contexto de desconfianza y polarización extrema

El ambiente político-electoral que precedió a los comicios de 2005 estuvo definido por una polarización extrema y una profunda desconfianza mutua entre el Gobierno, las autoridades electorales y los partidos de oposición.

Antecedentes del Referendo Revocatorio (RRP) de 2004: aunque el Referendo Revocatorio Presidencial (RRP) de agosto de 2004 fue considerado por la OEA y el Centro Carter como “una clara expresión de la voluntad del pueblo de Venezuela”, los principales partidos de oposición nunca aceptaron completamente los resultados. Este evento no solo *amplió la fractura social* sino que sirvió como catalizador de la desconfianza hacia el Consejo Nacional Electoral (CNE), institución que la oposición consideraba parcializada.

Factores de desconfianza que propiciaron el boicot: la atmósfera preelectoral de 2005 se caracterizó por una “difusa desconfianza en el sistema y la administración electoral”. Los principales factores de controversia fueron:

1. *Vulneración del secreto del voto*: La preocupación más acuciante de la oposición fue la supuesta vulnerabilidad del secreto del voto dentro del sistema automatizado, especialmente en relación con el dispositivo biométrico conocido como “captahuellas”. Se temía que, si los archivos de voto se guardaban secuencialmente, se podría reconstruir el orden de votación y, por lo tanto, vincular al elector identificado por la huella con su opción política. Esta preocupación se intensificó por el antecedente de la divulgación pública de la “Lista Tascón”, utilizada como instrumento de presión e intimidación.
2. Ingeniería electoral y “morochas”: la oposición también rechazó la estrategia del oficialismo de las “morochas” (duplicación de listas partidarias), un mecanismo que, al burlar el sistema de compensación, aseguraba una sobre representación del oficialismo y socavaba el principio de representación proporcional de las minorías establecido en la legislación vigente.
3. Restricciones al Registro Electoral (REP): existía un debate continuo sobre la supuesta ilegalidad de algunas entradas en el Registro Electoral Permanente (REP). A pesar de los reclamos de la oposición, el CNE se negó a facilitar las direcciones de los votantes, argumentando protección de datos. La OEA consideró que esta restricción carecía de suficiente fundamento jurídico y obstaculizaba la necesaria depuración exhaustiva del REP.

En un intento por generar confianza y asegurar la participación, el CNE accedió a eliminar los dispositivos capta huellas del proceso. La MOE/OEA destacó este compromiso entre la alianza opositora Unidad y el CNE. Sin embargo, la retirada de los principales partidos de oposición (como Acción Democrática y Proyecto Venezuela) ocurrió tan solo cuatro días antes de la elección. La Misión de la UE consideró “sorprendente” esta retirada,

dado que el CNE había satisfecho la petición central de eliminar las capta huellas.

El resultado de este boicot fue una *abstención masiva*. La jornada electoral del 4 de diciembre de 2005 concluyó con una participación aproximada de solo el 25% del total de electores, una de las tasas más altas registradas en la historia electoral reciente que no disputaba la presidencia.

6.2. Hallazgos de las Misiones de Observación (OEA y UE)

Tanto la OEA como la UE desplegaron misiones exhaustivas y de largo plazo para las elecciones parlamentarias de 2005. Sus informes, aunque reconocieron avances técnicos por parte del CNE, subrayaron el deterioro del clima político y la inequidad de la contienda.

6.2.1. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE)

La MOE-UE desplegó 162 observadores en 20 de los 24 estados venezolanos. La UE concluyó que las elecciones no lograron reducir la polarización y representaron una oportunidad perdida para la sociedad venezolana.

- *Rigor Técnico vs. Crisis de Confianza:* la UE constató que la transmisión y totalización de resultados fue “rápida y precisa”. Específicamente, el recuento manual de los resguardos de papel posterior a la transmisión de resultados reveló una gran fiabilidad de las máquinas de votación. Además, el descubrimiento de un defecto de diseño que podía violar el secreto del voto fue atajado por el CNE de manera “oportuna y adecuada” con la eliminación de los capta huellas. Sin embargo, el problema de confianza en el CNE, percibido como partidista, primó sobre las mejoras técnicas.

-

- Problemas logísticos y operacionales: la Misión advirtió sobre varias irregularidades el día de la elección, tales como:
 - » Dificultad de votación: un gran número de votantes tuvo problemas para comprender el funcionamiento de las máquinas de votación (MVEs), causando colas. La formación de votantes por parte del CNE se reveló “errónea” en su conclusión de que el electorado entendía el sistema, ya que el 70% de las mesas observadas reportaron dificultades en el uso de las MVEs.
 - » Asistencia y secreto del voto: la asistencia proporcionada por miembros de los centros a los votantes suscitó preocupación sobre una posible violación del secreto del voto.
 - » Personal de mesa: hubo una grave falta de personal el día de las elecciones, debido a que muchos miembros seleccionados demostraron “apatía” o fueron alentados a no participar por partidos de oposición.
- Contienda inequitativa y medios de comunicación: la UE observó que la mayoría de los medios monitoreados mostraron un sesgo favorable a una de las dos principales coaliciones, reflejando y alimentando la polarización. También se denunció el uso generalizado de imágenes de funcionarios públicos con fines proselitistas y el uso “excesivo” e “inapropiado” de las cadenas nacionales durante la campaña.
- Sistema de representación: el uso de las “morochas” (duplicación de listas) fue identificado como una práctica que beneficia a los grandes partidos y, en el contexto político de Venezuela, desencadenó una “encendida polémica”.

6.2.2. Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA)

La MOE/OEA se desplegó en 22 de los 24 estados, centrando su observación en el análisis de la normativa, la tecnología electoral, y el seguimiento de las denuncias de irregularidades.

- Clima y confianza: la Misión constató un clima de gran polarización y tensión. La desconfianza de la oposición en el CNE fue la principal razón para no concurrir a los comicios. La MOE/OEA, si bien destacó los avances en el diálogo con la oposición (como la ampliación de auditorías al 45% y el retiro de los capta huellas), señaló que la participación, confianza y convivencia democrática se logran a través de un diálogo “sistemático, franco, incluyente y de buena fe”, cuya escasez la Misión notó durante su estadía.
- Deficiencias estructurales persistentes: la OEA concluyó que una serie de temas requerían “especial y urgente atención”. Estos incluían la necesidad de regularización del CNE (cuyos directivos habían sido nombrados de forma irregular), la seguridad del sistema automatizado, y la actualización del Registro Electoral Permanente (REP).
- Inequidad de la campaña: la MOE/OEA documentó una “sustancial diferencia” en los recursos económicos entre los partidos del oficialismo y la oposición. Observaron una ausencia de mecanismos efectivos para regular y sancionar el *proselitismo de funcionarios y el uso de recursos públicos*. La Misión también notó la escasa participación de los partidos en la depuración del REP y en las auditorías técnicas, lo que consideró contradictorio con sus reclamos públicos.
- Día de la Elección: la jornada transcurrió pacíficamente, pero con la baja participación del 25%. Si bien se observó un funcionamiento general adecuado del proceso, la MOE reportó que la falta de cumplimiento del horario de votación y las extensiones pudieron incidir en los resultados, intensificando la suspicacia.

En resumen, si bien la integridad técnica del sistema automatizado recibió un aval de fiabilidad en el recuento de los resguardos de papel (según la UE), las misiones de 2005 destacaron que las fallas en el resto del ciclo electoral —especialmente la falta de imparcialidad del árbitro, la inequidad de la contienda (recursos del Estado, *morochas*) y, sobre todo, la crisis de confianza y la amenaza al secreto del voto— deslegitimaron el proceso en su conjunto, llevando al boicot opositor. Este evento marcó la transición hacia la siguiente etapa, caracterizada por la radicalización del poder y la exclusión de observadores independientes.

VII. 2006–2012: RADICALIZACIÓN DEL PODER Y EXCLUSIÓN DE OBSERVADORES INDEPENDIENTES

El punto de inflexión: las elecciones presidenciales de 2006. Hasta las elecciones presidenciales del 3 de diciembre de 2006, el Gobierno de Hugo Chávez mantuvo una apertura hacia las misiones de observación electoral técnica de organismos internacionales. La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE) y la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) participaron en estos comicios, respondiendo a una invitación del Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Gobierno.

La MOE-UE, que desplegó 154 observadores, determinó que la Elección Presidencial de 2006 se celebró, en general, con respeto a las leyes nacionales y a los estándares internacionales en lo referente a la administración electoral y al sistema automatizado de votación. Sin embargo, la Misión identificó problemas significativos, tales como la existencia de una fuerte publicidad institucional, el desequilibrio informativo de los medios de comunicación (tanto públicos como privados) y la participación de funcionarios públicos en la campaña. Por ejemplo, el monitoreo de medios de la MOE-UE encontró que la cobertura informativa en el canal estatal VTV fue ampliamente desequilibrada a favor del candidato Hugo Chávez (86% de oficialismo en tono positivo, versus 14% para la Unidad). Además, el Centro Carter también organizó una misión técnica especializada para observar el sistema de votación automatizado en 2006, respondiendo

a una invitación del CNE. Esta fue la última vez que la OEA y la UE enviaron misiones de observación electoral completas a Venezuela.

7.1. El Discurso de “Tutélaje” y la Ruptura (2007-2010)

A partir de 2007, Hugo Chávez y el CNE iniciaron la exclusión de observadores independientes, marcando una ruptura con la OEA, la Unión Europea y en menor medida con el Centro Carter. Basándose en argumentos de soberanía nacional, falta de reciprocidad por parte de América del Norte y Europa, y el aumento de la confianza en el sistema electoral venezolano, el CNE sustituyó la práctica de la observación internacional por la del “acompañamiento internacional”. El acompañamiento internacional se define como una forma simbólica de observación que implica la presencia política de actores de alto perfil, quienes presencian principalmente las actividades del día de los comicios.

El Gobierno profundizó su discurso en contra de la observación electoral internacional independiente, calificándola de “tutélaje”. Este cambio de enfoque se formalizó en 2010 con la eliminación de la figura del observador internacional, reemplazándola por la del acompañante electoral, bajo el argumento de combatir una visión “eurocéntrica” y de “tutélaje”.

En este nuevo marco regulatorio para las elecciones parlamentarias de 2010, el CNE publicó el “Reglamento en materia de Observación Nacional Electoral y Acompañamiento Internacional Electoral,” con el que se cambió la denominación y el propósito de estas misiones. La nueva normativa exigía a los acreditados que mantuvieran “estricta confidencialidad o reserva” sobre los intercambios y sugerencias con la autoridad electoral, y se abstuvieran de “emitir declaraciones ni opinión en general” sobre asuntos internos de Venezuela hasta culminar el proceso.

7.2. Consolidación del poder sin observación independiente

Durante el periodo 2006 - 2012, y tras las últimas misiones de la OEA y la UE, los siguientes procesos electorales se llevaron a cabo sin la presencia de observadores electorales de estas organizaciones.

Referendo Constitucional de 2007: resultó en la primera derrota electoral de Chávez por un estrecho margen (aunque el CNE no publicó hasta la fecha el 100% de las actas, Chávez aceptó la derrota), lo que fortaleció la esperanza de la oposición en el proceso electoral.

Elecciones Regionales de 2008: la oposición logró victorias electorales importantes en estados y ciudades populosas, lo que contribuyó a fortalecer aún más la confianza en el proceso electoral. Sin embargo, hubo un abuso de poder y de recursos públicos por parte del oficialismo en las campañas para estas elecciones.

Referendo Constitucional de 2009: el oficialismo se aseguró una mayoría en la Asamblea Nacional en 2005 que le permitió designar rectores del CNE. Esta mayoría también aprobó la enmienda para la reelección indefinida.

Elecciones Parlamentarias de 2010: el oficialismo impulsó la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) en 2009, una nueva legislación destinada a minimizar las posibles ganancias de la oposición mediante la sobre representación de las mayorías (ingeniería electoral).

En este contexto de exclusión, el Gobierno de Chávez buscó legitimar los comicios a través de una “veeduría amiga”, caracterizada por la emergencia de “observadores” afines al oficialismo. La figura de acompañamiento internacional implica la presencia de figuras públicas que no necesariamente tenían formación técnica e incluso funcionarios políticos de Gobiernos afines, lo cual debilita la imparcialidad.

VIII. 2012-2017. DEL ACOMPAÑAMIENTO A LA OBSERVACIÓN PARTIDISTA

Para las elecciones presidenciales de 2012, la presencia internacional se limitó a la figura de acompañamiento. El CNE invitó a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que envió su primera misión electoral, descrita por su jefe de Misión como un grupo cuyo objetivo no era “supervisar” sino “aprender”.

El Centro Carter realizó una “misión de estudio” de expertos, que permaneció en Venezuela entre el 3 y el 10 de octubre de 2012, entrevistando a actores políticos y sociales, y observando el día de las elecciones en tres estados. Aunque la Misión de Estudio señaló que el sistema automatizado de votación históricamente había sido sólido, para estas elecciones se añadió el mecanismo de identificación biométrica, el Sistema de Autenticación Integrado (SAI), conocido informalmente como “capta-huella”. Representantes de la oposición entrevistados por el Centro Carter en 2012 indicaron que se sintieron más incluidos que nunca en el proceso electoral, debido a su negociación progresiva para ampliar la participación en las auditorías.

8.1. 2013–2017: Consolidación de la observación electoral partidista

Se produce así la radicalización del chavismo, que rompe relaciones con los interlocutores de la observación electoral (OEA - Centro Carter) y crea un propio ecosistema de “observadores” afines. De hecho, es por iniciativa del Gobierno de Hugo Chavez que se crea el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA) bajo la dirección de Nicanor Moscoso ex presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Ecuador.

En 2013 se aplicó un nuevo marco normativo para la Observación Electoral Nacional y el Acompañamiento Electoral Internacional, que fue desarrollado e incluido en el denominado Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (RGLOPRE), contenido en la Resolución N. 130118-0005, de 18 de enero de 2013, publicado en la Gaceta Electoral Extraordinaria N. 15 de 21 de febrero de 2013. Fue ubicado en el título

XIV, desde los artículos 471 al 489. Desarrolla la regulación del Acompañamiento Electoral Internacional en los artículos 481 y 482.

Además, poco después, en la elección de CNE la Asamblea Nacional secuestró nuevamente el proceso de designación y dado que no contaba con la mayoría calificada de las dos terceras partes (2/3) de la Asamblea Nacional (110 de 165 de los diputados), la bancada oficialista decidió el 22 de diciembre de 2014 aplicar la estrategia tradicional de declarar la “omisión legislativa”, con el fin de que la Sala Constitucional del TSJ, también bajo el control oficialista, los designara, como había ocurrido en 2003 y 2005. Fue así como el máximo tribunal eligió de la lista de seleccionados proporcionada por la directiva de la AN a tres de los cinco rectores principales, escogidos previamente por el PSUV. Con esta decisión, el Poder Ejecutivo mantuvo bajo su control al Poder Electoral con la fórmula 4-1, es decir, con un directorio compuesto por cuatro de cinco rectores principales claramente afectos al oficialismo.

Las elecciones parlamentarias de 2015 fueron los últimos comicios en contar con las características de una elección verdaderamente libre. Sin contar con la presencia de las MOE internacionales de la OEA y UE, que no fueron invitadas, estuvieron marcadas por el ventajismo y las violaciones flagrantes de la norma constitucional y las leyes electorales, dirigidas a mitigar el efecto que sabían que tendría el sistema mayoritario que habían establecido para beneficiar al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en comicios de esta naturaleza. En esta ocasión, el abuso del poder del Estado fue peor que el que se registrara en elecciones pasadas. Tras los resultados el TSJ en menos de un mes (30.12.2015/21.1.2019) a través de más de un centenar de sentencias, trato de impedir que la fracción mayoritaria de oposición al Gobierno ejerciera la mayoría calificada (112 diputados), para que no tuviera el control político de los poderes públicos y la aprobación de las leyes de la República, entre otras competencias constitucionales. Más adelante terminaría por inventar la tesis del desacato para anular su funcionamiento, llegando incluso a usurpar sus funciones legislativas. Esta anulación de facto de la Asamblea Nacional y que se abortara el intento de activar un referendo revocatorio presidencial

contra Maduro, declaró oficialmente la ruptura del orden constitucional en Venezuela.

El proceso terminó con la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, convocada al margen de la ley y la Constitución en el año 2017, rompiendo con el principio de universalidad, a través de un sistema de cuotas territoriales y sectoriales, con el que el chavismo —como única fuerza representada en su seno— se hizo plenipotenciario y supraconstitucional por tiempo indefinido.

Las elecciones se llevaron a cabo en medio de protestas masivas de la oposición, en las que los ciudadanos se oponían a la instalación de un ente supraconstitucional de manera injustificada e ilegal. El 31 de julio de 2017, el CNE anunciaría que “un total de 8.089.320 de votantes participaron este domingo en la elección de 537 miembros de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), de acuerdo con el primer boletín del Consejo Nacional Electoral (CNE)”. Estas cifras, que no han podido ser verificadas, fueron cuestionadas por la empresa Smartmatic, que desde 2004 había sido proveedora de las soluciones tecnológicas del proceso electoral que denunció una diferencia de al menos un millón de votos entre la cantidad anunciada y la señalada por su sistema. Por primera vez en 13 años, el CNE no permitió el acceso a auditores técnicos de la empresa, y dada la abstención absoluta de la oposición, tampoco había auditores de las organizaciones políticas distintas a las del oficialismo.

La empresa terminó de destruir así la credibilidad de las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente de Maduro lo que acabo provocando el cese de operaciones de la misma en Venezuela.⁴

⁴ Así se vota en Venezuela. De Constituyente a Constituyente: 20 años de Revolución Bolivariana, 2020, Buenos Aires, Editorial Dunken, pp. 270-281.

IX. 2018–2021: AISLAMIENTO
INTERNACIONAL Y APERTURA ESTRATÉGICA

**9.1. Misión de observación de la Unión
Europea en 2021: hallazgos y consecuencias**

LAS MOE internacionales de la OEA y UE tampoco serían invitadas a las Elecciones Presidenciales del 20 de mayo de 2018.

Para las elecciones parlamentarias de 2020, el Consejo Nacional Electoral (CNE), designado ese mismo año, una vez más, a través de un procedimiento contrario a Ley⁵ y con un alto cuestionamiento desde el inicio de su gestión, modificó la denominación de acompañamiento electoral internacional y observación electoral nacional por la de veeduría electoral (internacional y nacional), manteniendo las mismas restricciones y limitaciones al monitoreo electoral.⁶

Las graves violaciones de estos comicios parlamentarios 2020 en cuanto a normativas internas y estándares internacionales en materia de derechos humanos y electorales, fueron ampliamente documentadas por organizaciones técnicas, no acreditadas por el CNE, nacionales e internacionales.⁷

El marco existente fue reformado, para incorporarle un cambio cosmético del nombre de “Acompañamiento Electoral Internacional” por “Veeduría Electoral Internacional”, pero manteniendo las mismas restricciones para los invitados internacionales, según lo indicado en Resolución N. 201014-044, de

⁵ Elecciones Parlamentarias Venezuela, https://cepaz.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Pre-electoral_v4.pdf

⁶ Gaceta Electoral, http://www.cne.gob.ve/web/gacetas_electorales/gacetas/2020/gaceta_electoral_963.pdf

⁷ Informe de observación técnica, 2020, <https://venezueladocumenta.org/wp-content/uploads/2021/02/Parlamentarias2020InformeFinal-VF.pdf> <https://politikaucab.files.wordpress.com/2020/11/informe-idea-version-final-11102020-5.pdf> <https://oevenezolano.org/wp-content/uploads/2020/11/Eleccion-parlamentaria-2020.-Radiografia-de-un-proceso-electoral.-Parte-I.pdf> <https://oevenezolano.org/wp-content/uploads/2021/01/Eleccion-parlamentaria-2020.-Radiografia-de-un-proceso-electoral.-Parte-II.pdf>

fecha 14 de octubre de 2020¹⁶⁶, publicada en la Gaceta Electoral N. 963 de fecha 21 de octubre de 2020. La reforma buscaba dar un marco para permitir nuevamente la participación de la Observación Electoral Internacional, en esta ocasión únicamente de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y Unión Europea, lo cual no ocurrió. Con ello se buscaba darle legitimidad a la cuestionada Elección de la Asamblea Nacional el 6 de diciembre de ese año, en la que se vulneraron disposiciones fundamentales de la Constitución de la República, entre ellas la composición del parlamento nacional, el voto secreto y directo para la elección de la representación indígena, entre otros asuntos de gran impacto.

En las siguientes Elecciones Regionales y Municipales realizadas del 21 de noviembre de 2021, con el fin de darle legitimidad, se ofrecieron garantías a la ONU y la UE para que participaran con sus misiones de observación electoral. Ambos organismos aceptaron participar, pero logrando condiciones dentro de sus normas y actuación, por lo cual no debían estar regidos por el Reglamento de Veeduría Electoral, recientemente reformado. Ambos grupos lograron establecer las condiciones de la observación con las firmas de acuerdos específicos que les permitían: Despliegue en el territorio nacional con antelación a la jornada electoral, para seguir los preparativos electorales, la campaña electoral y el evento electoral, hasta el anuncio de los resultados oficiales. Circular por todo el país. Libre acceso a todos los partidos políticos, candidatos, funcionarios electorales y testigos de las organizaciones con fines políticos así como a cualquier otro sector de la sociedad venezolana. Libertad de acceso a los centros electorales las instalaciones del CNE, a los organismos electorales subalternos de la Junta Nacional Electoral, libertad de comunicarse con la prensa y celebrar ruedas de prensa para hacer declaraciones públicas y presentar sus informes fundamentales y valoraciones sobre el proceso electoral. La presentación del informe final, tanto al CNE como a la población.

Aunque lo propio hubiera sido reformar el título XIV del RGLOPRE, que rige esta materia, el directorio del CNE aprobó la Resolución N. 210930-0078 de fecha 30 de septiembre de 2021¹⁶⁹, donde señala la excepcionalidad del acuerdo paralelo en las articulares circunstancias antes señaladas lo que le lleva a:

“[...] admitir excepcionalmente y regular la presencia de instituciones y organismos extranjeros con el carácter de Observadores Internacionales, para estas elecciones, confirmando este doble régimen para la Observación Electoral Internacional”.

Sin embargo, dentro del marco de condiciones acordadas, el grupo de Expertos de la ONU pudo entregar su informe aunque su contenido nunca se publicó, por el contrario la MOE de la UE, aunque no pudo entregar sus Informes Preliminar y Definitivo, sí pudo publicarlo⁸.

El informe recoge “deficiencias estructurales que deberían abordarse en futuras elecciones, como la falta de seguridad jurídica, que provocó la inhabilitación arbitraria de candidatos y la repetición de las elecciones en el estado de Barinas, la entrega de los símbolos y de la tarjeta electoral de partidos a facciones internas minoritarias, el amplio uso de recursos del Estado en la campaña y el acceso desigual de los candidatos a los medios de comunicación”. El informe alertaba sobre “algunas leyes de medios de comunicación y, sobre todo, la falta de independencia judicial y el irrespeto al Estado de derecho comprometen la igualdad de condiciones y la imparcialidad y transparencia de las elecciones”. Entre sus recomendaciones reforzar la independencia judicial; suprimir la prerrogativa de la Contraloría General de despojar a ciudadanos de su derecho fundamental a presentarse a las elecciones mediante un procedimiento administrativo y sin notificación oportuna; aumentar la confianza en la integridad y el secreto del voto electrónico; reforzar las facultades sancionadoras del CNE mediante la introducción de un sistema de control y sanciones, especialmente en lo que se refiere al uso de recursos del Estado en campaña; equilibrar la cobertura de los medios de comunicación estatales durante las campañas; derogar la Ley contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia para facilitar la libertad de expresión y evitar la autocensura; y hacer más esfuerzos para informar a los ciudadanos sobre su selección como miembros de mesa con el fin de aumentar la presencia de miembros de mesa capacitados y acreditados.

⁸ Unión Europea, Misión de Observación Electoral Venezuela, 2021, Informe final, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_eom_ven_2021_fr_es.pdf

X. 2022–2024: FRAUDE ESTRUCTURAL
Y SIMULACRO DE APERTURA

El 17 de octubre de 2023, el oficialismo venezolano y la oposición firmaron en la isla de Barbados un acuerdo político, mediado por Noruega y aplaudido por Estados Unidos, sobre las garantías democráticas en el país, en el marco de la organización de estas elecciones presidenciales. Dentro de los acuerdos de Barbados, que prometían el impulso de las garantías políticas para la oposición, se delimita la necesidad de organizar un proceso electoral transparente, sólido y verificable, cuyos resultados serían respetados por ambas partes de la negociación, lo que incluía una referencia a la responsabilidad vital de verificar el desarrollo de las elecciones y reportar cualquier irregularidad, de la que podría depender el futuro del país.

De ahí que, aunque más de 600 observadores electorales participaron en el proceso, numerosos actores internacionales vieron cómo se revocaban sus acreditaciones. El primer gran excluido fue anunciado en mayo, cuando el CNE informó oficialmente que el organismo electoral había revocado la invitación lanzada a la misión de observadores electorales de la Unión Europea, después de que el bloque europeo anunciará nuevas sanciones en contra de funcionarios públicos de Caracas. Tampoco la OEA recibió su invitación. La lista de ausencias fue aumentando. Por ejemplo, el presidente argentino, Alberto Fernández que había sido invitado por Maduro para que estuviera personalmente el 28 de julio, fue informado que el CNE le retiraba la invitación a participar. Mientras que ‘Lula’ y Petro habían barajado opciones de enviar observadores electorales provenientes de sus fronteras, pero en la semana previa de la elección, Brasil y Colombia anunciaron que suspenderían el envío de funcionarios electorales para la observación de la votación, tras numerosas polémicas.

Por su parte, la oposición también denunció trabas del Gobierno para sus invitados. La Plataforma Unitaria Democrática, conglomerado opositor, anunció el pasado 25 de julio que esperaban alrededor de 60 invitados especiales, exlíderes y funcionarios de Europa y América Latina, para “constatar lo que esté ocurriendo en Venezuela ese día”, haciendo referencia a la elección.

Entre los invitados más destacados, estaban los expresidentes españoles, José María Aznar y Mariano Rajoy; los mexicanos, Vicente Fox y Felipe Calderon; los colombianos, Iván Duque y Andrés Pastrana; los bolivianos, Jeanine Áñez y Jorge Quiroga, y el argentino, Mauricio Macri. Sin embargo, el avión no pudo despegar desde Panamá ante el bloqueo del espacio aéreo venezolano.

Entre los que pudieron realizar la observación destaca el Centro Carter, ONG estadounidense fundada en 1982 por el expresidente Jimmy Carter, que fue invitado directamente por el Consejo Nacional Electoral (CNE), en concordancia con los lineamientos acordados en Barbados. Sin embargo, pronto delimitaron su labor a las funciones de observación “técnica”. “La misión no llevará a cabo una evaluación exhaustiva de la votación, el recuento y la tabulación () Es una misión de alcance limitado, compuesta por expertos electorales, que empezaron a llegar a Caracas finales de junio; y seis observadores que fueron desplegados en Valencia, Maracaibo y Barinas en mediados de julio”, mencionó el Centro Carter a través de sus redes sociales.

El Panel de Expertos Electorales de la ONU es otra institución que recibió la misma invitación, anunciando en junio de 2024 que el equipo solamente tiene instrucciones de realizar “un informe independiente e interno” para conocimiento del secretario general de la institución, Antonio Guterres.

De esta manera tanto el Centro Carter como la misión de Naciones Unidas fueron acreditadas para realizar meras labores de observación técnica, es decir, limitada.

En contraste a la naturaleza limitada de la observación de Naciones Unidas o el Centro Carter, el CNE emitió invitaciones a otras siete delegaciones internacionales, como el Grupo de Puebla, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión Africana, y el Observatorio del Pensamiento Estratégico para la Integración Regional (OPEIR) sin especificar sus facultades y varios centenares de observadores individuales, que más que observadores se comportaron como auténticos hooligans del candidato oficialista. Los más prudentes han exigido la publicación de las actas y ante la ausencia de respuesta han ido subiendo el tono. También la OEA, que no había sido autorizado a observar la elec-

ción elaboró un contundente informe en el que denunciaba que el proceso “no se adecuó a parámetros y estándares internacionales de integridad electoral y no puede ser considerado como democrático”.

En consecuencia, el grueso de la veeduría electoral del 28 de julio estuvo compuesta por actores de la sociedad civil nacionales. La Red de Observación Electoral Asamblea de Educación (ROAE) fue el conglomerado civil encargado de requerir la mayor parte de acreditaciones al CNE, más de 600. Otros grupos nacionales acreditados, el Proyecto Social, el Centro de Estudios Superiores y la Asociación Venezolana de Juristas, no contaban con un historial claro que avalara su acreditación. Sin embargo gracias al esfuerzo de más de 30.000 testigos electorales la oposición logró llevar a cabo una recopilación masiva de más del 80% de las actas electorales emitidas por las máquinas de votación, haciendo transparentes y comprobables los datos en una página web que puso en evidencia la opacidad del CNE.

XI. EL FENÓMENO DE LOS FALSOS OBSERVADORES ELECTORALES

El fenómeno de los falsos observadores electorales es una estrategia política utilizada para simular la transparencia y legitimar procesos electorales, especialmente en contextos de exclusión de misiones de observación independiente.

Los falsos observadores electorales son actores internacionales cuya actividad se define como “una forma de actividad política [...] dirigida a promover los intereses de los políticos y las fuerzas políticas imitando un monitoreo electoral creíble durante los procesos electorales”.

11.1. Objetivos y Modus Operandi

La meta de esta actividad es multifacética: encubrir el fraude electoral ante audiencias nacionales e internacionales, legitimar procesos electorales considerados ilegítimos por la comunidad internacional, deslegitimar y debilitar la institución de elección

nes libres y justas, subvertir y/o relativizar los resultados de una observación electoral creíble, debilitar a los rivales políticos y construir redes de influencia.

Su modo de operar simula el monitoreo independiente mediante:

Simulación de la observación: se presentan como observadores técnicos, pero en realidad actúan como “correa de transmisión” del Gobierno anfitrión.

Intervenciones formales y limitadas: suelen limitarse a intervenciones formales, realizando visitas planificadas y recorridos guiados por las autoridades, lo que contrasta con la observación exhaustiva y de largo plazo que exigen los estándares internacionales.

Validación anticipada: elaboran comunicados que validan anticipadamente el proceso electoral.

Militancia y parcialidad: la mayoría de estos individuos son, en realidad, militantes que viajaron para apoyar la reelección del candidato oficialista y contribuir a una narrativa de normalidad, a pesar de las graves irregularidades. Muchos no pueden ocultar su apoyo al candidato oficial.

Evasión de irregularidades sustanciales: sus informes y declaraciones se centran en aspectos abstractos y técnicos (como la seguridad del voto automatizado) para no abordar cuestiones críticas como las inhabilitaciones arbitrarias de candidatos, la intervención judicial de partidos, la persecución política, o la subordinación del Consejo Nacional Electoral (CNE) al Poder Ejecutivo. Además, omiten señalar el fraude electoral, la falta de publicación de resultados pormenorizados, la cooptación de partidos, el cierre de medios independientes y el uso abusivo de recursos estatales.

11.2. Mecanismos de acreditación y legitimación institucional

El proceso de acreditación de estos actores se distingue de los estándares de imparcialidad y rigor de las misiones internacionales creíbles (como la OEA o la UE).

Sustitución de figuras: el Gobierno venezolano facilitó la presencia de estos grupos mediante la sustitución de la figura del observador internacional por la de acompañante electoral y, más recientemente, veeduría electoral.

Invitación selectiva: organizaciones como el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA) son invitadas sistemáticamente por el CNE, o más recientemente el Observatorio del Pensamiento Estratégico para la Integración Regional (OPEIR), mientras que las organizaciones independientes fueron marginadas, restringidas o directamente vetadas.

Financiamiento estatal y acceso exclusivo: la legitimación del fenómeno se sustenta en el uso de recursos públicos venezolanos para respaldar y financiar a estas figuras. Además, se les otorga amplia visibilidad mediática y acceso exclusivo a los líderes del régimen. Este respaldo financiero y político proporciona una “pátina de legitimidad internacional” a los comicios sin garantías mínimas.

Debilitamiento de la imparcialidad: la figura de acompañamiento/veeduría permite la participación de figuras públicas sin formación técnica e incluso funcionarios, debilitando la imparcialidad del proceso.

11.3. Casos documentados: CEELA y otros actores afines

El caso más emblemático de la falsa observación electoral en Venezuela es el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA).

Fundación y financiamiento: el CEELA fue fundado en 2004 en Caracas con financiamiento del Gobierno de Hugo Chávez. Su objetivo desde entonces ha sido el de ser una fachada de “observación electoral” para legitimar elecciones irregulares, principalmente en América Latina, aunque no exclusivamente.

Composición: es presidido por el ecuatoriano Nicanor Moscoso e incluye a exfuncionarios electorales de países como Nicaragua, Colombia, Perú, Honduras, Argentina, El Salvador y Bolivia.

Historial de legitimación: el CEELA ha asistido sistemáticamente a elecciones venezolanas para encubrir el fraude. Ha dado fe pública de procesos con notorias irregularidades, incluyendo el fraude en la Gobernación del Estado Bolívar en las elecciones regionales de 2017, y el de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de ese mismo año, un proceso en el que incluso la empresa proveedora de la tecnología electoral Smartmatic denunció la manipulación de los resultados. Finalmente, el CEELA no solo avaló el fraude electoral masivo del pasado 28 de julio de 2024, sino que incluso participó en la falsa autoría de los resultados que anunció el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ).

Este patrón de legitimación no es exclusivo de Venezuela; el CEELA también ha “observado” las elecciones en Rusia en 2024 sin emitir ningún comentario crítico. En el contexto de las elecciones presidenciales de 2024 en Venezuela, el CEELA evitó exigir la publicación de las actas electorales, prefiriendo descargar en la oposición la carga de prueba del fraude.

11.4. Otros Actores Afines

En las elecciones presidenciales de 2024, el Gobierno de Nicolás Maduro anunció la participación de centenares de “observadores”. Transparencia Electoral identificó cerca de cien “falsos observadores”. Estos actores a menudo son militantes que viajan para apoyar al Gobierno de Nicolás Maduro. El listado de 2024 incluye figuras de diversas nacionalidades, como Carolus Wimmer (Partido Comunista de Venezuela, miembro *de facto*), Elisa Salvador (MPLA de Angola), Juan Carlos Monedero (España) y varios periodistas y políticos de Argentina.

La falsa observación electoral es una estrategia de propaganda esencial para el régimen, ya que sirve para sostener la narrativa de un proceso electoral transparente.

Multiplicación del mensaje oficial: los falsos observadores actúan como una “correa de transmisión” del mensaje oficialista hacia la comunidad internacional. Producen comunicados y activan campañas en medios y redes sociales, declarando que los comicios “transcurrieron en paz” y “con transparencia”.

Campaña en redes sociales: muchos de estos “veedores” se mostraron muy activos en redes sociales antes, durante y después de la jornada electoral, asegurando que las elecciones cumplieran con los estándares democráticos. Sus declaraciones buscan instalar la idea de que el sistema electoral garantiza la autenticidad de los resultados y que el voto automatizado es seguro.

Validación del fraude consumado: utilizan sus redes de influencia para apoyar el fraude masivo del CNE y desconocer la voluntad de los venezolanos. Por ejemplo, en 2024, a pesar de que la autoridad electoral no presentó las actas de escrutinio (lo cual debió ocurrir en las primeras 48 horas), los falsos observadores aseguraron que los resultados eran verídicos y que las actas recopiladas por la oposición eran falsas.

Deslegitimación de críticos: estos actores restan gravedad a las denuncias de la sociedad civil y buscan desprestigiar la labor de quienes monitorean con profesionalismo e independencia, etiquetando a los críticos como “fuentes parciales” o “enemigos de la democracia”.

La labor de los falsos observadores tiene un efecto corrosivo, contribuyendo a la prolongación del conflicto en Venezuela, debilitando la presión internacional para lograr reformas reales, proveyendo excusas formales a Gobiernos aliados o neutrales, y profundizando la desconfianza ciudadana al normalizar la idea de que la manipulación electoral es aceptable si cuenta con un supuesto “respaldo internacional”.

XII. IMPACTO INTERNACIONAL DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN VENEZUELA

La observación electoral en Venezuela ha tenido un impacto nacional e internacional profundamente polarizador, siendo no solo un instrumento de auditoría democrática sino un campo de batalla para la legitimación de un régimen autoritario.

El rol internacional de la observación en Venezuela se define por la tensión entre los estándares de imparcialidad y la instrumentalización política de la verificación electoral.

La observación electoral internacional creíble (realizada por entidades como la OEA, la UE o el Centro Carter) tiene como objetivo la reunión sistemática, completa y exacta de información para realizar un análisis imparcial y profesional sobre el carácter de los procesos electorales, basándose en los criterios más exigentes de exactitud e imparcialidad. La observación genuina evalúa el cumplimiento de los principios internacionales y el derecho interno, y busca mejorar la integridad y eficacia del proceso sin interferir en él.

La decisión de vetar y marginar a organizaciones como la OEA, la UE y el Centro Carter significó el aislamiento de Venezuela de los principales mecanismos hemisféricos de supervisión democrática. Aunque misiones anteriores (como las de 2006) habían confirmado que el proceso se celebraba en general con respeto a las leyes, los informes señalaron problemas políticos serios como la fuerte publicidad institucional, el desequilibrio informativo en los medios y la participación de funcionarios públicos en la campaña. La Misión de la OEA en 2006, por ejemplo, informó que, a pesar de la normalidad de la jornada, era necesaria la apertura de canales de diálogo sistemático, franco e incluyente con todas las fuerzas políticas. El Gobierno venezolano, a través de su Embajador ante la OEA, Jorge Valero, formalizó su discrepancia con los informes y rechazó las “campañas de desprestigio y en contra del CNE”.

El caso venezolano se ha convertido en un paradigma de cómo una democracia puede subvertirse mediante mecanismos aparentemente legales, donde la observación electoral juega un papel central en la erosión institucional.

Subversión por medios legales: Venezuela ilustra cómo la celebración de elecciones periódicas no es condición suficiente para conservar una democracia. El régimen, categorizado como un autoritarismo competitivo entre 2002 y 2015, demuestra que el oficialismo puede violar las reglas tan a menudo y hasta tal grado que el régimen no cumple con los estándares mínimos de democracia, al abusar de los recursos estatales, negar cobertura mediática y manipular resultados.

Tecnología y control social: a pesar de que el sistema de votación automatizado fue considerado como el más avanzado del

mundo en ciertos aspectos técnicos (como la auditoría de los resguardos de papel), este alto desempeño fue utilizado por las autoridades para minimizar o negar el deterioro de las garantías electorales. El problema no radica en el voto electrónico en sí, sino en la parcialidad de las autoridades que lo implementan.

Instrumentalización de la identificación: la identificación biométrica (captahuella) se convirtió en un instrumento de presión política y control social, reforzando la narrativa de que el Gobierno podría saber por quién vota un ciudadano y amenazando la pérdida de acceso a programas sociales si votaban contra el oficialismo. Esta situación generó desconfianza sobre el secreto del voto, más allá de que auditorías nacionales e internacionales garantizaban este secreto.

Modelo de Falsa Observación Exportable: Venezuela, con la fundación y financiación del CEELA, ha servido como un ejemplo de cómo crear una fachada de “observación electoral” para legitimar procesos irregulares en casa, e incluso ha sido replicado en el ámbito internacional, como la presencia del CEELA en Rusia en 2024.

XIII. BALANCE TÉCNICO DE 25 AÑOS DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

El periodo de 25 años de observación electoral en Venezuela (1999–2024) revela una paradoja fundamental: la coexistencia de un sistema de votación automatizado sofisticado con el deterioro sistemático de las condiciones democráticas y la imparcialidad institucional.

En sus primeras dos décadas, el sistema electoral venezolano, particularmente el voto automatizado, fue considerado en algunos aspectos como “probablemente el sistema más avanzado del mundo”. Las misiones de observación, como las de la OEA y la UE en 2006, confirmaron que el sistema automatizado era eficaz, seguro y auditable. Existía una amplia gama de auditorías (pre-electorales, “en caliente” y post-electorales) que contaron con la participación de técnicos de los partidos políticos y que, en principio, tenían el potencial de ser una herramienta sólida para asegurar la integridad.

Sin embargo, este alto desempeño en el aspecto técnico fue utilizado por las autoridades para minimizar o negar el deterioro en el resto de los elementos que conforman el ciclo electoral. Las misiones de observación genuinas señalaron constantemente los problemas estructurales que comprometían la equidad, incluyendo:

- **Parcialidad del CNE:** la autoridad electoral, concebida como un poder constitucional autónomo, se vio profundamente afectada por el partidismo desde 2003, con rectores percibidos como afines al Gobierno. Esta politización se evidenció en la falta de entusiasmo del CNE para abordar temas de campaña sensibles o aplicar sanciones de manera consistente.
- **Ausencia de contrapesos:** las instituciones clave (Poder Judicial, Poder Ciudadano) fueron dominadas por el oficialismo, dejando al Poder Electoral sin el contrapeso necesario.
- **Uso de recursos Estatales y control social:** el uso de la identificación biométrica (captahuella), aunque técnicamente incapaz de asociar el voto al elector, se convirtió en un instrumento de presión política y control social al ser vinculado al acceso a programas sociales, lo que minó la confianza en el secreto del voto.
- **Exclusión de la observación genuina:** el punto de inflexión fue la sustitución de la observación internacional creíble (OEA, UE, Centro Carter) por la figura del “acompañamiento” desde 2007, alegando soberanía contra el “tutelaje”.

En resumen, el balance técnico demuestra que las elecciones eran técnicamente complejas y seguras en el día de la votación, pero la calidad general del proceso electoral se vio sistemáticamente comprometida por la falta de imparcialidad del árbitro y el uso abusivo de los poderes del Estado.

La experiencia venezolana ofrece lecciones críticas sobre cómo la observación electoral es manipulada en un contexto de autoritarismo competitivo.

El riesgo de la falsa observación y la instrumentalización de la legitimidad: el principal riesgo es la emergencia de la “obser-

vación electoral falsa”, que es una actividad política dirigida a encubrir el fraude electoral y legitimar procesos considerados ilegítimos ante la comunidad internacional.

Los “falsos observadores” (como el CEELA, fundado con financiamiento del Gobierno) se presentan como técnicos, pero evaden las irregularidades sustanciales (inhabilitaciones, persecución) y se centran en la seguridad técnica del voto automatizado para sostener una narrativa de transparencia. Esta estrategia les permite “dotar de una pátina de legitimidad internacional” a comicios sin garantías.

La importancia de la independencia financiera y política: las organizaciones de observación internacional no deben aceptar financiación ni apoyo de infraestructura del Gobierno del país cuyas elecciones están observando, ya que esto puede plantear un conflicto de intereses y socavar la confianza en la integridad de las conclusiones. La falta de independencia expone a los observadores a ser usados como cómplices.

La necesidad de evaluar el marco legal y su aplicación imparcial: las MOE deben evaluar si las leyes electorales se aplican de manera consistente e imparcial. La experiencia venezolana mostró que las deficiencias normativas (desactualización, vacíos, omisiones) fueron utilizadas por el CNE y el poder judicial para generar conflictividad y disputas sobre la validez de los procedimientos, afectando la seguridad jurídica-electoral del proceso.

Los observadores como defensores de Derechos Humanos: en contextos autoritarios, los observadores electorales, tanto nacionales como internacionales, son considerados defensores de derechos humanos. Esto es crucial debido a los riesgos asociados a su labor, como agresiones, amenazas y amedrentamiento, tanto en el espacio físico como digital.

La comunidad internacional debe adoptar medidas activas para defender la integridad de la observación electoral y resistir la instrumentalización por parte de regímenes autoritarios.

Reafirmar los principios de observación genuina: la observación debe ser un análisis imparcial y profesional del entorno electoral general, basándose en los criterios más exigentes de exactitud de la información e imparcialidad del análisis. Los estándares

internacionales demandan que las conclusiones se basen en la evidencia documentada y no en consideraciones políticas, y que busquen mejorar la integridad y la eficacia de los procesos sin interferir en ellos. La observación creíble se basa en una metodología rigurosa que examina el ciclo electoral completo, desde la precampaña hasta la resolución de impugnaciones.

Protección y acreditación de observadores: es imperativo que los Estados garanticen la acreditación y registro oportuno para la observación electoral, así como el acceso a la información necesaria para su trabajo bajo el principio de máxima publicidad. Los Estados tienen el deber de proteger a las personas observadoras frente a represalias, agresiones y amenazas.

Rechazo activo a la falsa observación: organizaciones independientes instan a los países democráticos a no acreditar bajo la figura de observadores, veedores o acompañantes electorales a los falsos observadores. Es esencial establecer filtros de selección y códigos de conducta estrictos para quienes pretendan ejercer esta labor. El rechazo de informes complacientes y la exigencia de misiones técnicas y profesionales son cruciales para no dotar de “pátina de legitimidad” a comicios sin garantías. Solo una observación electoral transparente, independiente y profesional puede abrir vías para la restauración democrática.

La sentencia del Caso *Capriles vs. Venezuela* de la Corte IDH y tres conceptos centrales: independencia judicial, no regresión, y garantía colectiva de la democracia

Mariela Morales Antoniazzi*
María Paula Garat**

RESUMEN: el presente artículo analiza la sentencia del caso *Capriles vs. Venezuela* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde tres ejes fundamentales: i) las garantías mínimas y esenciales que debe cumplir un proceso electoral para ser democrático; ii) la separación de poderes, la seguridad jurídica, y los límites al poder de las mayorías y al uso del aparato estatal en beneficio de una candidatura; y iii) el derecho a la democracia y la garantía colectiva de la democracia. Asimismo, pone en diálogo este fallo con otras dos decisiones. Por una parte, con el informe de la CIDH sobre Venezuela, en lo que se profundiza en cómo, de forma conjunta, el Sistema Interamericano articula respuestas para un restablecimiento democrático que requiere igualmente de la labor de los Estados para su garantía. Por otra parte, se lo relaciona con la sentencia del caso *Gadea Mantilla vs. Nicaragua*, en lo relativo al tratamiento dado a la independencia judicial. El análisis integra tres nociones clave que delinean una posible ruta para la defensa y reinstitucionalización democrática: independencia judicial, no regresión, y garantía colectiva de la democracia. Se concluye que, a través de estos conceptos, es posible enfrentar los procesos de autocratización mediante la interamericanización.

PALABRAS CLAVE: Venezuela, democracia, Corte Interamericana, independencia judicial, no regresión, garantía colectiva de la democracia.

SUMARIO: I. Introducción. II. La sentencia del caso *Capriles vs. Venezuela*: tres puntos centrales. III. El informe de la CIDH sobre las graves violaciones en el contexto electoral de Venezuela: la caracterización de prácticas de terrorismo de Estado y la llamada hacia la comunidad internacional. IV. El caso *Gadea Mantilla vs. Nicaragua*: de la falta de independencia judicial al “abuso jurisdiccional”. V. La interamericanización como respuesta a la autocratización a través de tres conceptos clave: independencia judicial, no regresión, y garantía colectiva de la democracia.

I. INTRODUCCIÓN

El 2 de diciembre de 2024 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte ID) notificó la sentencia del caso *Capriles vs. Venezuela*, aprobada el 10 de octubre de 2024.¹ El fallo abordó los hechos relacionados con Henrique Capriles Radonski en el contexto de las elecciones nacionales de Venezuela del 14 de abril de 2013, y declaró la responsabilidad del Estado venezolano por la vulneración de los derechos políticos, la libertad de pensamiento y expresión, la igualdad, y las garantías y protección judiciales (arts. 8, 13, 23, 24, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Más allá del caso concreto, la sentencia reviste un impacto significativo en la situación actual del país, y crea y sistematiza parámetros que orientan tanto a Venezuela, como también y especialmente al resto de países de la región. Este alcance se manifiesta en un doble sentido. Por un lado, el fallo desarrolló las garantías mínimas que corresponderá a todos los Estados del Sistema asegurar en sus procesos electorales internos. Por otro lado, a la vez, abordó los requerimientos democráticos que concierne a los Estados defender mutuamente, en el marco de la implementación de los mecanismos de garantía colectiva de la democracia que el Sistema establece.

¹ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2024. Serie C, núm. 541.

Posteriormente, el 7 de enero de 2025, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el informe *Venezuela. Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral*.² En él se documentaron y visibilizaron hechos relativos al período preelectoral, al contexto y circunstancias de las elecciones del 28 de julio de 2024, y a lo ocurrido en forma inmediata posterior y que continúa aconteciendo en ese país. Además de formular diversas recomendaciones al Estado venezolano, la CIDH instó a la comunidad internacional a reconocer la gravedad de la crisis de derechos humanos, mantenerse vigilante, y activar todos los canales democráticos e institucionales para el retorno a la democracia.³

Asimismo, el 23 de enero de 2025 la Corte IDH notificó la sentencia del caso *Gadea Mantilla vs. Nicaragua*, aprobada el 16 de octubre de 2024.⁴ Sin perjuicio de las particularidades del caso, se trata de un fallo de especial relevancia en lo que respecta a la independencia judicial, garantía esencial en una democracia. La Corte calificó como “abuso de poder” a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, en un contexto que caracterizó como de “deterioro institucional y de ausencia de independencia judicial”.⁵

El propósito del presente artículo no es realizar un análisis exhaustivo de estos documentos, sino concentrarse en tres ejes centrales de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Capriles vs. Venezuela*, vinculándolos con el reciente informe de la CIDH y con la sentencia del caso *Gadea Mantilla vs. Nicaragua*. Se examinará cómo, en conjunto, el Sistema Interamericano articula una respuesta para un restablecimiento democrático que requiere igualmente del compromiso activo de los Estados para su garantía. Finalmente, se destacarán tres conceptos clave al momento de trazar una posible ruta para ello: la inde-

² CIDH. Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral, OEA/Ser.L/V/II Doc. 253/24 27 de diciembre de 2024, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/informe-venezuela-graves-violacionesddhh-contexto-electoral.pdf>

³ *Ibidem*, párr. 159.

⁴ Corte IDH. *Caso Gadea Mantilla vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de octubre de 2024. Serie C, núm. 543.

⁵ *Ibidem*, párr. 106.

pendencia judicial, la no regresión, y la garantía colectiva de la democracia.

II. LA SENTENCIA DEL CASO *CAPRILES VS. VENEZUELA*: TRES PUNTOS CENTRALES

Es posible advertir tres puntos centrales de la sentencia *Capriles vs. Venezuela* que han sido especialmente desarrollados por la Corte IDH y que serán objeto de análisis seguidamente: i) las garantías mínimas y esenciales que un proceso electoral debe tener para cumplir con ser democrático; ii) la separación de poderes, la seguridad jurídica, y los límites a las mayorías y al uso del aparato estatal en beneficio de una candidatura; y iii) el derecho a la democracia y la garantía colectiva de la democracia.

2.1. Garantías mínimas de un proceso electoral para ser democrático

La Corte IDH interpretó el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de acuerdo con su jurisprudencia y en relación con la Carta Democrática Interamericana (CDI). Asimismo, de la citada disposición y de los derechos a la igualdad y a la libertad de expresión derivó la obligación de los Estados de garantizar la integridad del proceso electoral. Eso implica cumplir con ciertos “mínimos”.⁶ En este punto corresponde destacar que el Tribunal Interamericano no impone un determinado tipo de régimen político, ni una forma de regulación del sistema electoral o de partidos,⁷ pero sí establece un conjunto de requisitos esenciales que un proceso electoral debe tener para ser verdaderamente democrático, garantizar su integridad, y, con ello, respetar los derechos humanos involucrados. Estos son:⁸

⁶ Corte IDH. Caso *Capriles vs. Venezuela*...*cit.*, párr. 107.

⁷ *Ibidem*, párr. 106.

⁸ Los puntos se encuentran establecidos y fueron extraídos de: *Ibidem*, párrs. 107-110.

- a) *Regirse por la transparencia en el proceso electoral.* La Corte subrayó que dicha transparencia debe reflejarse especialmente en el financiamiento de las campañas electorales y en el conteo de los resultados.⁹ Asimismo, indicó que deben poder participar veedores de partidos políticos y/o de la sociedad civil, así como observadores nacionales e internacionales independientes.
- b) *Garantizar la libre expresión y el acceso a los medios de comunicación tradicionales y digitales para las y los candidatos al cargo público.* En una interpretación sistemática de la sentencia, puede agregarse que ese acceso debe ser equitativo.¹⁰
- c) *Impedir el uso del aparato estatal en favor de una candidatura o grupo político,* por ejemplo, a través de actos de proselitismo, o mediante el uso de recursos públicos en campañas electorales. En especial, si la persona candidata ocupa un cargo en el que puede hacer uso de recursos o facultades públicas, el Estado debe adoptar medidas reforzadas que eviten afectar la integridad electoral. Asimismo, debe prever controles para garantizar el uso adecuado de las plataformas y redes sociales institucionales.
- d) *Imparcialidad, independencia y transparencia de los órganos encargados de la organización y control de las elecciones,* incluyendo la etapa de verificación de resultados.¹¹

⁹ La Corte IDH recurrió a lo sostenido por la Comisión de Venecia y el Comité de Ministros del Consejo de Europa para ahondar sobre los mecanismos efectivos para verificar el escrutinio de los resultados en el voto electrónico. Al respecto: *Ibidem*, párr. 136.

¹⁰ *Ibidem*, párrs. 103 y 208.

¹¹ En el caso concreto la Corte IDH analizó la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 8 de marzo de 2013 y entendió que “existen suficientes elementos para concluir que la motivación real de la actuación de la Sala Constitucional era permitir la permanencia de Nicolás Maduro al mando del Poder Ejecutivo, al tiempo que permitía su postulación como candidato a la Presidencia”. La Corte IDH afirmó que el fallo de la Sala Constitucional le permitió a Maduro presentarse como candidato para la elección presidencial de 14 de abril de 2013 y mantenerse como “Presidente Encargado”, “a pesar de la existencia de disposiciones constitucionales que expresamente prohibían la posibilidad del Vicepresi-

- e) *Recursos administrativos o judiciales idóneos y efectivos* frente a hechos que atenten contra la integridad electoral.
- f) *Permitir la realización de elecciones periódicas y auténticas*, y adoptar medidas para evitar que una persona se perpetúe en el poder, por ejemplo, restringiendo la reelección presidencial indefinida en regímenes presidencialistas,¹² y estableciendo controles a su actuación cuando aspiran a la reelección.
- g) Por último, *propender a superar las barreras formales y materiales a las que se enfrentan las personas pertenecientes a grupos históricamente marginados* para acceder a las funciones públicas o a cargos de representación, como es el caso de las mujeres. La Corte sostuvo que, para ello, es necesario establecer acciones afirmativas que aseguren una participación efectiva y en condiciones de igualdad.

2.2. Separación de poderes, seguridad jurídica, y límites a las mayorías y al uso del aparato estatal en beneficio de una candidatura

La sentencia abordó particularmente el principio de separación de poderes, aspecto novedoso en la jurisprudencia del tribunal interamericano. El principio de separación de poderes no se encuentra expresamente incluido en la CADH, sin embargo, sí está previsto como elemento esencial de la democracia en el artículo 3 de la CDI. Sobre esta última la Corte IDH señaló que “es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refie-

dente Ejecutivo de ser elegido como Presidente de la República” (*Ibidem*, párr. 115). Asimismo, también consideró que “la imparcialidad del CNE se vio comprometida por las actuaciones y vinculación política de tres de sus rectores en la época de los hechos, afectando así su actuación en la organización de las elecciones y la respuesta ante las denuncias presentadas”. *Ibidem*, párr. 129.

¹² Este punto fue abordado por la Corte IDH en forma específica en: Corte IDH. OC-28/21. Opinión Consultiva de 7 de junio de 2021. Serie A, núm. 28.

re, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de la Convención Americana”.¹³

La CDI reconoce, dentro de los elementos esenciales de la democracia, la protección de los derechos fundamentales, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas, y basadas en el sufragio universal y secreto, así como la separación de poderes.¹⁴ De la CDI toma fuente lo que se denominó como “test democrático interamericano”.¹⁵

La Corte Interamericana definió a la separación de poderes como un sistema de “frenos y contrapesos”, es decir, de controles y fiscalizaciones recíprocas que garantizan el equilibrio entre los distintos poderes del Estado. Colocó el control en el centro del sistema, para que unos órganos fiscalicen las tareas de otros.¹⁶ Sin embargo, para que ese control en materia electoral sea efectivo, los órganos competentes en la materia, así como aquellos encargados de la fiscalización y control de las elecciones, y de la verificación de los resultados, deben ser imparciales, independientes, y transparentes.

Un sistema de designación de los integrantes de esos órganos que asegure su neutralidad e independencia, la salvaguarda de esta última, y el cumplimiento efectivo de sus funciones, resulta vital para garantizar que las elecciones sean resultado de la libre expresión del pueblo. La sentencia citó a la Comisión de Venecia en cuanto explicó que la igualdad de oportunidades en el acceso a

¹³ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela...*, cit., párr. 94.

¹⁴ También incluye al acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho y al régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

¹⁵ Al respecto: Morales Antoniazzi, Mariela, “El mandato transformador del Sistema Interamericano como respuesta a la pandemia a la luz del test democrático”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 19, 2021, p. 1232. El concepto fue ampliado luego en: Morales Antoniazzi, Mariela y Garat, María Paula, *Las denuncias de tratados de derechos humanos y la reelección presidencial indefinida como problemas constitucionales: respuestas de la Corte IDH a la luz del test democrático interamericano*, 2024, artículo en proceso de publicación.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela...*, cit., párr. 97.

los cargos implica que las autoridades estatales traten a todos los partidos y candidaturas con imparcialidad y neutralidad.¹⁷

A lo largo de la sentencia la tríada democracia, derechos humanos, y Estado de Derecho se articula en forma transversal.¹⁸ La Corte ahondó en la condicionalidad entre democracia y derechos, y sostuvo que un sistema democrático no puede existir sin la garantía mínima de determinados derechos.¹⁹ Si colocamos a estos tres conceptos en cada uno de los vértices de un triángulo, podemos advertir que: por una parte, es necesario garantizar el respeto a los derechos fundamentales para que el sistema sea verdaderamente democrático; por otra, el proceso electoral, para ser democrático, debe regirse por ciertas reglas mínimas; y, por último, el Estado de Derecho exige que el ejercicio del poder se sujete a esas normas fijadas de antemano y conocidas previamente. En esa línea, la Corte Interamericana estableció:

En esa medida, el proceso democrático requiere de ciertas reglas que limiten el poder de las mayorías expresado en las urnas para proteger a las minorías, e implica que las personas que ejercen el poder respeten las normas que hacen posible el juego democrático. En ese sentido, las modificaciones de las normas constitucionales relativas al acceso al poder no son susceptibles de ser decididas por mayorías ni sus representantes cuando benefician a la persona que se encuentra en el poder, y pongan en una situación desventajosa a las minorías políticas. De esta manera, se evita que gobiernos autoritarios se perpetúen en el poder a través del cambio de las reglas del juego democrático y, de esta forma, se erosione la protección de los derechos humanos.²⁰

¹⁷ *Ibidem*, párr. 102.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 93. La interrelación entre estos tres conceptos da sustento al *Ius Constitutionale Commune*. Al respecto: Bogdandy, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune en América Latina*. Aclaración conceptual”, en Bogdandy, Armin von y Mariela Morales Antoniazzi, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *Ius constitutionale commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law-IECEQ, 2017, p. 149.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela...*, cit., párrs. 93-98, 104, y 107.

²⁰ *Ibidem*, párr. 96.

La Corte IDH volvió a resaltar el necesario límite a las mayorías²¹ y lo vinculó con las reglas electorales en un doble sentido. Primero, con el concepto de Estado de Derecho; luego, con el de seguridad jurídica. Indicó que las y los actores de los sistemas electorales deben tener previsibilidad y certeza sobre las normas que los rigen y que, en consecuencia, no pueden modificarse después de convocada una elección.²² En ese sentido, la Corte también señaló que las mayorías de la sociedad, o sus representantes, “no pueden modificar normas relativas al acceso al poder de forma que beneficien a la persona que ya se encuentra en el poder, y pongan en una situación de desventaja a las minorías políticas”.²³

En este mismo marco, y al igual que no es posible, en un sistema democrático y para ser tal, que las mayorías abusaran de su poder en beneficio de una candidatura o partido y en vulneración de, por ejemplo, los derechos políticos y la igualdad de otros, tampoco lo es que un candidato u otros funcionarios utilizaran indebidamente el aparato estatal o los fondos públicos en favor de su candidatura. La sentencia reafirma los límites que deben existir en el uso de medios públicos y su relación con el principio de igualdad en el acceso a dichos medios. Sobre este punto, la Corte IDH destacó “la importancia de que el Estado garantice que los candidatos o las candidatas que ocupan el cargo por el que compiten distinguan los actos de gobierno de aquellos realizados como parte de una campaña electoral”.²⁴ Asimismo, recordó que “los Estados se encuentran obligados a evitar el uso abusivo del apartado del Estado en favor de un candidato a través de la presión de funcionarios públicos para dirigir el sentido del voto, la participación de servicios públicos en actos de proselitismo, y el uso de recursos públicos para apoyar la campaña electoral”.²⁵

²¹ El punto ya se había expuesto en algunos casos contenciosos, como *Gelman vs. Uruguay*, y en la Opinión Consultiva 28/21. Al respecto: Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, núm. 221, párr. 239; y OC-28/21..., *cit.*, párr. 70-71 y 79.

²² Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela*..., *cit.*, párr. 105.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibidem*, párr. 120.

²⁵ *Ibidem*, párr. 123.

2.3. El derecho a la democracia y la garantía colectiva de la democracia

En aplicación de lo anterior, y constatándose el incumplimiento en Venezuela y en el caso concreto respecto de diversos derechos y estándares, la Corte IDH condenó al Estado a adoptar un conjunto de medidas, entre las cuales destacan las de no repetición. En ellas requirió al Estado realizar acciones destinadas a materializar las garantías mínimas necesarias para preservar la integridad de los procesos electorales. Entre dichas medidas dispuso:

- Evitar el uso abusivo del aparato del Estado a favor de una candidatura.²⁶
- Garantizar la posibilidad de verificación de los resultados electorales, particularmente en lo relativo al escrutinio de resultados. En ello condenó a Venezuela a “garantizar que exista un procedimiento de verificación de los recursos materiales, tecnológicos y datos utilizados en las distintas fases del proceso electoral. Dicho procedimiento debe permitir a los distintos candidatos y candidatas solicitar la verificación de resultados ya sea al conjunto o a alguna de las fases del proceso”.²⁷
- Facilitar el acceso libre y equitativo de las y los candidatos a los medios de comunicación tradicionales y digitales, especialmente a los públicos y de alcance nacional. Esto implica “establecer mecanismos de monitoreo de los tiempos al aire, los contenidos de la propaganda electoral y la imparcialidad con la que operan los medios de comunicación”.²⁸
- Garantizar que los órganos competentes en la materia, —en el caso de Venezuela el Consejo Nacional Electoral, la Sala Constitucional y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia—, actúen con imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones y eviten actos de desviación de poder. Para ello, estos órganos deben estar

²⁶ *Ibidem*, párr. 206.

²⁷ *Ibidem*, párr. 207.

²⁸ *Ibidem*, párr. 208.

integrados “por rectores y jueces imparciales y con conocimiento especializado, sin vinculación política, designados con estricto apego a la competencia y procedimientos establecidos en la Constitución de Venezuela y en los estándares establecidos en la presente sentencia”.²⁹

La sentencia no refiere expresamente al “derecho a la democracia” como derecho autónomo,³⁰ aunque sí alude a la dimensión colectiva de los derechos políticos y de la libertad de expresión.³¹ En adición, no caben dudas que todos los componentes que se vienen comentando conforman el derecho a la democracia. En su voto concurrente, Eduardo Ferrer Mac-Gregor vinculó el fallo con dicho derecho en los siguientes términos:

[La sentencia de la Corte IDH] considera que, para garantizar el derecho y la oportunidad de ser elegido, y la equidad en la contienda entre personas que aspiran a un cargo público mediante elecciones, es necesario que los Estados observen “el principio de integridad electoral”, para el cual se establecen unas garantías mínimas necesarias para garantizarlo. Todo lo cual, a nuestro entender, repercute en el derecho a la democracia, especialmente en su dimensión colectiva.³²

[...]

Todas estas violaciones, en su conjunto y en el contexto de deterioro democrático en el que se dieron los hechos, afectaron el derecho a la democracia, que estimo encuentra su sustento en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Carta Democrática Interamericana (en adelante CDI) y en la propia Carta de la OEA. Si bien la Corte IDH no declara su violación, deja los elementos para un desarrollo en casos futuros.³³

²⁹ *Ibidem*, párr. 209.

³⁰ La Corte IDH reconoció el “derecho a defender la democracia” en Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C, núm. 302, párr. 164.

³¹ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela...*, *cit.*, párrs. 104 y 186.

³² *Ibidem*, voto concurrente de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, párr. 3.

³³ *Ibidem*, párr. 83.

De allí la necesaria vuelta a la tríada de derechos, democracia, y Estado de Derecho, y el pedido de funcionamiento de los mecanismos de garantía colectiva para su salvaguarda. En este sentido, la Corte IDH reafirmó que “el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional que han soberanamente consentido y, en virtud de ello, ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva”.³⁴

En la sentencia comentada la Corte IDH reiteró, una vez más, la noción de “garantía colectiva” subyacente en todo el Sistema Interamericano, y su relevancia.³⁵ La Corte IDH ya había aludido a la garantía colectiva previamente, y, respecto de Venezuela, había aplicado el mecanismo previsto en el artículo 65 de la CADH, es decir, la inclusión del incumplimiento a sus sentencias y resoluciones en el informe que remite anualmente a la Asamblea General de la OEA. Sin embargo, la Asamblea General no había formulado observaciones específicas sobre el punto.³⁶

El fallo *Capriles vs. Venezuela* ofrece pautas concretas sobre cómo encaminar la reinstitucionalización democrática en Venezuela y las establece no de forma amplia ni utópica, sino de manera determinada y buscando un camino real a transitar. Le indica cómo y de qué manera reencausarse hacia el cumplimiento de los requisitos mínimos para lograr elecciones libres, justas, y enmar-

³⁴ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela...*, cit., párr. 95. El punto ya se había señalado en: Corte IDH. OC-28/21 ..., cit., párr. 55; OC-26/20. Opinión Consultiva de 9 de noviembre de 2020. Serie A, núm. 26, párr. 72; y *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C, núm. 348, párr. 114.

³⁵ Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela...*, cit., párr. 196. La garantía colectiva es definida como “una obligación general de protección que tienen tanto los Estados Partes de la Convención como los Estados Miembros de la OEA entre sí para asegurar la efectividad de dichos instrumentos, que constituye una obligación erga omnes”.

³⁶ La Corte IDH identificó estos mecanismos en las OC 26/20 y 28/21. Sobre el mecanismo del artículo 65 de la CADH y lo indicado respecto de Venezuela a su respecto puede verse: Garat, María Paula, “Hacia un mecanismo de garantía colectiva de la democracia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2024-17*.

cadadas en un sistema que respete los derechos y la democracia. No obstante, el magistrado Rodrigo Mudrovitsch advirtió en su voto concurrente que “el Estado venezolano tiene pocas condiciones institucionales, o incluso incentivos, para cumplir por sí mismo las obligaciones establecidas en la Sentencia”.³⁷ A esa conclusión llegó tras constatar el prolongado deterioro democrático, y señalar que “las violaciones identificadas en este caso tuvieron lugar precisamente durante el proceso electoral que llevó al actual presidente al poder mientras ocupaba la presidencia interina del país”.³⁸ En consecuencia, resaltó la importancia de la garantía colectiva calificándola como “necesaria”.³⁹

Sobre este último aspecto corresponde una reflexión. Pues, la Corte IDH viene incluyendo desde hace varios años a Venezuela en su informe anual, señalando a la Asamblea General el incumplimiento de sus decisiones, conforme a lo exigido en el artículo 65 de la CADH.⁴⁰ Sin embargo, hasta la fecha no se ha producido una respuesta efectiva, esto es, una puesta en funcionamiento de la garantía colectiva allí prevista. También Venezuela manifestó su voluntad de denunciar la CADH, aunque posteriormente esa denuncia fue dejada sin efecto con carácter retroactivo, esto último que se consideró válido por la Corte IDH.⁴¹

³⁷ Voto concurrente del magistrado Rodrigo Mudrovitsch a la sentencia de la Corte IDH. *Caso Capriles vs. Venezuela...*, cit., párr. 69.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Por ejemplo, en el informe de la Corte IDH correspondiente al año 2023, 15 casos de Venezuela fueron incluidos con aplicación del artículo 65 de la CADH. Estos casos ya venían siendo informados con anterioridad. Corte IDH, Informe Anual 2023, párr. 111. Asimismo, en el informe correspondiente al año 2024, la Corte IDH indicó la aplicación del artículo 65 de la CADH respecto de 17 casos de Venezuela. Corte IDH, Informe Anual 2024, pág. 103.

⁴¹ La denuncia se realizó el 10 de septiembre de 2012. No obstante, luego, el 31 de julio de 2019 se depositó nuevamente el instrumento de ratificación y se reconoció la competencia de la Corte IDH. La información fue extraída de la página web oficial de la OEA y se encuentra en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos_firmas.htm La decisión de la Corte IDH que concluye en la validez del último instrumento de ratificación puede verse en: Corte IDH. *Caso Chirinos Salamanca y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares. Sentencia

Finalmente, la Corte IDH identificó como otro mecanismo de garantía colectiva a las observaciones u objeciones que los Estados pueden formular frente a denuncias de tratados, durante el período de transición previsto en los mismos instrumentos.⁴² En el *Caso Capriles vs. Venezuela*, la Corte IDH reiteró su preocupación por la situación e instó nuevamente a los Estados a asumir, de manera colectiva, la salvaguarda de la democracia y de los derechos. Con ello, traza una ruta de reinstitucionalización y reafirma que el funcionamiento de la garantía colectiva resulta esencial para que la tríada Estado de Derecho, democracia, y derechos no solo se restablezca en Venezuela, sino que se proteja y fortalezca en toda la región.⁴³

III. EL INFORME DE LA CIDH SOBRE LAS GRAVES VIOLACIONES EN EL CONTEXTO ELECTORAL DE VENEZUELA: LA CARACTERIZACIÓN DE PRÁCTICAS DE TERRORISMO DE ESTADO Y LA LLAMADA HACIA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El informe de la CIDH se expidió en el mismo sentido que el fallo comentado, lo que demuestra que las prácticas violatorias de los derechos y el deterioro democrático se consolidaron progresivamente a lo largo de los años.

En concordancia con el razonamiento previamente expuesto, la CIDH también partió de la tríada Estado de Derecho, protección de derechos, y democracia, para advertir que la situación evidencia el “colapso de esta tríada”, lo que fue “provocado por la cooptación de los poderes públicos por parte del Poder Ejecutivo”, y lo que “facilitó el establecimiento de un régimen de facto”.⁴⁴

de 21 de agosto de 2025. Serie C, núm. 562, párr. 68.

⁴² Corte IDH. OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A, núm. 8, párr. 170 y 173.

⁴³ Sobre algunos de los mecanismos de garantía colectiva es posible ahondar en: Morales Antoniazzi, Mariela y Garat, María Paula, *op. cit.*

⁴⁴ CIDH. Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral, *cit.*

El examen se divide en tres etapas temporales. Primero, el período preelectoral, que “tuvo como objetivo impedir la participación política de la oposición, lo que constituyó una violación a su derecho a la igualdad de oportunidades para postularse y hacer campaña sin restricciones arbitrarias ni discriminatorias”.⁴⁵ La CIDH registró “inhabilitaciones administrativas de personas opositoras; obstáculos para la inscripción de candidaturas opositoras; impedimentos discriminatorios para el ejercicio del voto en el exterior; el retiro de misiones internacionales de observación electoral; así como detenciones arbitrarias y amedrentamientos a personas opositoras o percibidas como tales”.⁴⁶

Luego, una segunda etapa vinculada al día de la elección presidencial, el 28 de julio de 2024, que calificó como de “opacidad informativa y manipulación electoral”.⁴⁷ La CIDH resumió que “el gobierno implementó una estrategia destinada a manipular los resultados para proclamar como ganador a Nicolás Maduro sin ningún tipo de transparencia”.⁴⁸

En tercer lugar, identificó el contexto poselectoral, caracterizado, por una parte, por la realización de prácticas de terrorismo de Estado “dirigidas a infundir miedo y reprimir protestas sociales, a fin de consolidar el poder del régimen, tras las denuncias de fraude electoral”,⁴⁹ y por otra, por una alternación del orden constitucional.⁵⁰

La CIDH definió las prácticas de terrorismo de Estado conforme a los estándares del Sistema Interamericano como la ejecución de “políticas de violaciones de derechos humanos haciendo un uso perverso de los recursos estatales para generar miedo en la población, especialmente en las personas opositoras políticas”.⁵¹ Detalló que entre el 28 y el 30 de julio de 2024

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 3.

⁴⁶ *Ibidem*, párr. 16.

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 25.

⁴⁸ *Ibidem*, párr. 4.

⁴⁹ *Ibidem*, párrs. 7 y 33.

⁵⁰ *Ibidem*, párrs. 7 y 155.

⁵¹ *Ibidem*, párr. 63.

se registraron graves denuncias de abuso de la fuerza pública en manifestaciones, lo que ocasionó la muerte de al menos 25 personas.⁵² Asimismo, se reportaron la realización de “redadas barriales” y la detención “masiva e indiscriminadamente” de personas.⁵³ La CIDH expresó especial preocupación por la detención de niños, niñas y adolescentes, y condenó los tratos crueles, inhumanos y degradantes sufridos por adolescentes privadas de libertad.⁵⁴

La Comisión también identificó nuevos patrones represivos, como la anulación de pasaportes, y a viejas prácticas intimidatorias, como la marcación de casas de personas opositoras o percibidas como tales. La CIDH consideró que “estos patrones responden a una represalia por la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia”.⁵⁵

Como parte de estas prácticas, el informe destacó las significativas restricciones a la libertad de expresión a través del hostigamiento, persecución, y la criminalización de periodistas; los ataques, allanamientos, y cierres de medios de comunicación; y el bloqueo de internet y portales digitales, entre otras.⁵⁶ Asimismo, ahondó en “la criminalización, persecución, amenazas, acoso y detenciones arbitrarias de miembros de la comunidad educativa y defensores de derechos humanos, motivadas por razones políticas”.⁵⁷ En particular, respecto de la comunidad universitaria en ejercicio de la libertad de expresión y académica, dio cuenta de que la organización Aula Abierta documentó más de 410 detenciones arbitrarias, nueve ejecuciones extrajudiciales, y cuatro desapariciones forzadas entre 2014 y 2024.⁵⁸

Por todo lo anterior, la CIDH calificó a esta realidad de “prácticas de terrorismo de Estado” y advirtió que en estas graves vio-

⁵² *Ibidem*, párr. 64.

⁵³ *Ibidem*, párr. 71.

⁵⁴ *Ibidem*, párrs. 75-77.

⁵⁵ *Ibidem*, párrs. 82-83.

⁵⁶ *Ibidem*, párrs. 85-149.

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 150.

⁵⁸ *Ibidem*, párr. 151.

laciones a los derechos humanos persiste la impunidad, a consecuencia “de la falta de separación e independencia de los poderes públicos, en particular, del Poder Judicial”,⁵⁹ aspecto que también fue especialmente abordado en la sentencia *Capriles vs. Venezuela* conforme a lo ya analizado.

Asimismo, como fue anticipado, la CIDH afirmó que se trata de una *alteración al orden constitucional*. Sobre ello estableció que:

El régimen ejecutó una estrategia planificada dirigida a impedir la participación política de la oposición, obstaculizar el desarrollo de una contienda libre, justa y competitiva, y reprimir las protestas sociales provocadas por la opacidad electoral y las denuncias de fraude. Todo esto, con la participación, aquiescencia y tolerancia de las instituciones creadas para resguardar la democracia y proteger los derechos humanos.⁶⁰

¿Qué respuesta es posible dar ante este escenario? La CIDH formuló una serie de recomendaciones al Estado orientadas al restablecimiento de la democracia que incluyen el cese de vulneraciones a derechos, la liberación de personas privadas arbitrariamente de la libertad, brindar garantías para la libertad de expresión, la independencia y equilibrio de los poderes, especialmente del Poder Judicial y del Ministerio Público, la tutela de la participación política sin represiones, la publicidad de las actas de votación y la transparencia con auditores independientes con observancia internacional, entre otros.⁶¹

Además, la alteración del orden constitucional es una de las causales por la que se debieran poner en funcionamiento los mecanismos establecidos en los artículos 17 a 22 de la CDI. Por consiguiente, en línea con lo antes expuesto por la Corte IDH en relación a la garantía colectiva, también sostuvo:

La CIDH llama a la comunidad internacional a reconocer la grave crisis de derechos humanos en Venezuela, mantenerse vigilante frente a nuevas escaladas represivas y activar todos los canales di-

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 158.

⁶⁰ *Ibidem*, párr. 155.

⁶¹ *Ibidem*, párr. 7 y pp. 82-85.

plomáticos e institucionales para el regreso de la democracia al país. Asimismo, reafirma su interés y disposición de visitar el país, por lo que solicita la formalmente la anuencia del Estado para acompañar y verificar el cumplimiento de las siguientes recomendaciones.⁶²

La CIDH convocó, entonces, a una defensa común de la democracia en consonancia con los institutos aprobados previamente por los Estados que integran el Sistema, y en línea con lo que la Corte IDH propugnó en el caso *Capriles vs. Venezuela*. El Sistema Interamericano clama a los Estados a asumir su rol dentro de la garantía colectiva y en defensa de la democracia.

IV. EL CASO *GADEA MANTILLA VS. NICARAGUA*: DE LA FALTA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL AL “ABUSO JURISDICCIONAL”

En lo anterior se dejó entrever la relevancia de la independencia del Poder Judicial, tanto como indicador del deterioro democrático, cuanto como garantía esencial para su defensa. Los órganos jurisdiccionales internos son los garantes del Estado de Derecho, de los derechos, y de la democracia. Sin embargo, para ello, la independencia judicial y la separación de poderes resultan imprescindibles.

El juez Rodrigo Mudrovitsch vinculó, en su voto concurrente a la sentencia del caso *Gadea Mantilla vs. Nicaragua*, la independencia de los órganos judiciales y electorales con la tutela judicial efectiva y con el carácter auténtico de las elecciones, calificándola como “baluarte equidistante frente a las fracciones que se disputan el poder”. Sostuvo: “En un escenario en el que los grupos políticos tienen diversos incentivos para capturar las instituciones encargadas de organizar las elecciones, la garantía de la independencia judicial adquiere mayor importancia, ya que consolida un locus estatal de imparcialidad capaz de aplicar las leyes, la Constitución y la Convención”.⁶³

⁶² *Ibidem*, párr. 159.

⁶³ Voto concurrente del magistrado Rodrigo Mudrovitsch al caso de la Corte IDH. *Caso Gadea Mantilla vs. Nicaragua...*, cit., párr. 38.

En línea con el fallo *Capriles vs. Venezuela*, en el caso *Gadea Mantilla* la Corte IDH observó que los órganos jurisdiccionales no defendieron lo preceptuado en la Constitución y, con ello, no garantizaron los derechos y la democracia. Por el contrario, encontró un “abuso jurisdiccional especialmente grave” al permitir la reelección presidencial en contra del límite constitucional, obrando en beneficio de un candidato y en contrario a la integridad electoral.⁶⁴

Tal señaló Ferrer Mac-Gregor:

[...] en lugar de actuar como un contrapeso efectivo que protegiera los valores democráticos, la Corte Suprema de Justicia se convirtió en una especie de “vehículo” para la participación del presidente Ortega en las elecciones de 2011, consolidando su acceso al poder presidencial, al menos, por segunda ocasión. Estas circunstancias —como bien se expone en la sentencia— reflejaron un claro abuso de poder por parte de la CSJ, a pesar de la “aparente legalidad” en su actuar; se trata de una forma de proceder que ha sido abordada por este Tribunal, de diversas maneras, en casos como Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador, San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela, Militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia y Capriles vs. Venezuela.⁶⁵

La jurisprudencia de la Corte IDH ha sido conteste en reafirmar el vínculo entre independencia judicial y democracia, en visualizar cómo la ausencia de la primera conduce al deterioro democrático, y en la consecuente falta de protección de los derechos. En particular, advierte que una “progresiva captura” de las instituciones judiciales —en palabras de Ferrer Mac-Gregor—⁶⁶ implicará un cese del Estado de Derecho, de los derechos, y de la democracia; pues nadie —en el ámbito interno— controlará, defenderá los límites a sus límites, y protegerá sus principios más básicos.

⁶⁴ Corte IDH. *Caso Gadea Mantilla vs. Nicaragua*..., cit., párr. 106.

⁶⁵ *Ibidem*, voto concurrente del magistrado Eduardo Ferrer Mac-Gregor, párr. 71.

⁶⁶ *Idem*. El entonces magistrado refirió a “una progresiva captura de las mismas [instituciones judiciales], específicamente en su integración”.

La significancia del caso *Gadea Mantilla* radica en que no solo refiere a la falta de independencia judicial, sino que demuestra cómo a partir de esa carencia y de la cooptación institucional existente, los órganos judiciales son empleados para perpetuar un régimen autocrático. Se trata de la ausencia de controles al ejercicio del poder; de la inexistencia de un órgano que obre de freno y contención a la actuación pública; y, en definitiva, de la carencia de mecanismos para tutelar los derechos y la democracia. Pero, además y mayor aún, se intentó otorgar una apariencia de legitimidad al actuar judicial, y, para ello, se fundó en la CADH.

El fallo refiere a que la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua pretendió dotar de una “apariencia de legalidad”⁶⁷ a su actuación, invocando —abusivamente— el control de convencionalidad. La gravedad del caso radica, entonces, no solo en la falta de independencia e imparcialidad, ni únicamente en la cooptación de las instituciones judiciales y la carencia de separación de poderes; y no solo en los efectos negativos para la integridad electoral, los derechos políticos, y la democracia. Descansa, asimismo, en cuanto para perpetrar un régimen autocrático se pretendió dar un discurso democrático, utilizando el “control de convencionalidad” como ropaje de un verdadero abuso de poder. Sobre el punto Ferrer Mac-Gregor afirmó:

[...] con absoluta convicción, considero que lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia nicaragüense constituye un ejemplo claro del empleo ‘abusivo’ e indebido del control de convencionalidad, en abierta contradicción con los estándares fijados por este Tribunal Interamericano, particularmente en la OC-28/21. Estas decisiones jurisdiccionales desnaturalizaron, a mi entender, los valores fundamentales que subyacen a la Convención Americana y erosionaron de manera significativa los pilares esenciales de la democracia [...].⁶⁸

El magistrado calificó al uso abusivo del control de convencionalidad como “uno de los aspectos más preocupantes del caso” y profundizó sobre las bases de su ejercicio, en tanto “exige una

⁶⁷ Corte IDH. *Caso Gadea Mantilla vs. Nicaragua...*, cit., párr. 106.

⁶⁸ *Ibidem*, voto concurrente del magistrado Eduardo Ferrer Mac-Gregor, párr. 60.

lectura sistemática e integral de la Convención Americana que atienda no solo a sus disposiciones específicas, sino también a los pronunciamientos —en su función contenciosa o consultiva— de esta Corte Interamericana”, al efecto útil de sus disposiciones, a la adecuación con su objeto y fin, y “también con los demás principios en los que descansa el Pacto de San José, entre los que de forma destacada se encuentra la salvaguarda de la democracia representativa al ser ‘determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte’, lo que implica la consolidación y protección de los ordenamientos democráticos”.⁶⁹

Cabe relacionar, por consiguiente, los elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia, la condicionalidad dual con los derechos fundamentales; esto es, lo que conforma el test democrático, con la independencia judicial como núcleo esencial e intangible que lo integra y de cuya eficacia depende la existencia misma de la sociedad democrática. Tal sostuvo la CIDH “proteger la independencia judicial es proteger la democracia”.⁷⁰

V. LA INTERAMERICANIZACIÓN COMO RESPUESTA
A LA AUTOCRATIZACIÓN A TRAVÉS DE TRES
CONCEPTOS CLAVE: INDEPENDENCIA JUDICIAL, NO
REGRESIÓN, Y GARANTÍA COLECTIVA DE LA DEMOCRACIA

¿Cómo llegamos a las autocracias y cómo respondemos ante ellas? A diferencia de otras épocas, la Corte Interamericana señaló que, en el contexto actual, “el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares”.⁷¹

⁶⁹ *Ibidem*, párr. 64.

⁷⁰ CIDH, comunicado de prensa, Proteger la independencia judicial es proteger la democracia, 13 de septiembre de 2024, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/216.asp>

⁷¹ Corte IDH. OC-28/21..., *cit.*, 145.

Eso es lo que aconteció en Venezuela, y puede advertirse a lo largo de las sentencias dictadas por la Corte IDH en este contexto, que revelan una progresiva degradación de la independencia judicial, seguida luego de su pérdida, y, finalmente, de una clara regresión en esta materia.⁷² A su vez, y en adición, la aplicación del artículo 65 de la CADH respecto de dicho Estado también debió funcionar como una señal de alerta a los demás miembros del Sistema, a fin de activar una respuesta temprana y colectiva.

De allí que hay tres conceptos que se erigen como claves en este escenario: la independencia judicial, la no regresión, y la garantía colectiva de la democracia.

El primero y el último fueron abordados en las secciones anteriores. La no regresión, por su parte, puede vincularse con lo que la Corte IDH desarrolló en cuanto al principio de no regresividad en lo que respecta a los derechos económicos, sociales, y culturales. Sin embargo, en lo que se quiere enfatizar tuvo un especial abordaje por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En particular, en el caso *Repubblika* (C-896/19) el mencionado Tribunal se pronunció sobre las garantías de la independencia judicial y advirtió que se trata de uno de los condicionantes para el ingreso a la Unión, de lo que no puede luego haber regresión.⁷³

El TJUE consideró: (a) “El artículo 49 TUE [Tratado de la Unión Europea], que establece la posibilidad de que cualquier Estado europeo solicite el ingreso como miembro de la Unión, precisa que esta reúne a Estados que, libre y voluntariamente, hayan hecho suyos, respeten y se comprometan a promover los valores comunes mencionados en el actual artículo 2 TUE”;⁷⁴ (b) “En particular, se desprende del artículo 2 TUE que la Unión se

⁷² Al respecto: Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C, núm. 182; *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela...*, cit; *Caso Capriles vs. Venezuela...*, cit.,

⁷³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), Asunto C-896/19, sentencia del 20 de abril de 2021.

⁷⁴ *Ibidem*, párr. 61.

fundamenta en valores, tales como el Estado de Derecho, que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada, entre otras cosas, por la justicia”;⁷⁵ (c) “De ello se sigue que el respeto por un Estado miembro de los valores consagrados en el artículo 2 TUE constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a dicho Estado miembro. Por lo tanto, un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE”.⁷⁶

A partir de ello, el Tribunal concluyó que “los Estados miembros deben velar por evitar, [...] cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial”.⁷⁷

¿Cabe un razonamiento similar para el Sistema Interamericano? Naturalmente que sí. Los Estados que lo integran se comprometieron al respeto de un conjunto de bases comunes caracterizadas por las nociones de Estado de Derecho, protección a los derechos, y sociedad democrática. A ello se refiere el *Ius Constitutionale Commune* (ICCAL).⁷⁸ Esta tríada no depende de una interpretación subjetiva, sino que su significado se determina a partir de los instrumentos que estructuran el Sistema: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Carta de la OEA, la CADH y su Protocolo Adicional, así como la Carta Democrática Interamericana, entre otros.

La independencia judicial es un valor y una garantía consagrada en estos documentos, y constituye un núcleo intangible de la democracia que no puede ser alterado por las mayorías, ni objeto de regresión. Cualquier retroceso en la garantía de la independencia judicial resulta inconvencional, y así lo ha señalado la Corte IDH en sus fallos y actuaciones, entre ellos *Capriles vs.*

⁷⁵ *Ibidem*, párr. 62.

⁷⁶ *Ibidem*, párr. 63.

⁷⁷ *Ibidem*, párr. 64.

⁷⁸ Al respecto: Bogdandy, Armin von, *op. cit.*, pp. 149-151.

Venezuela y Gadea Mantilla vs. Nicaragua, que fueron objeto de análisis en este artículo. En cumplimiento del deber de cooperación y garantía, los demás Estados deben activar los mecanismos de garantía colectiva de la democracia para señalar dichas regresiones y actuar en consecuencia.

La respuesta es, por tanto, afirmativa: en el Sistema Interamericano cabe un razonamiento análogo al sostenido por el TJUE, y los tres institutos fundamentales, —la independencia judicial, la no regresión y la garantía colectiva de la democracia—, deben entrelazarse para ofrecer en este caso, a la autocratización, una respuesta desde la interamericanización.

LA RESPUESTA DEL *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE* A LA AUTOCRATIZACIÓN: EL CASO DE VENEZUELA

El presente libro colectivo examina constelaciones derivadas de la creciente autocratización, en particular las violaciones a los derechos humanos en Venezuela. Esta obra propone al *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL) como un marco normativo y analítico para interpretar, enfrentar y hasta superar los desafíos autoritarios en Venezuela.

Este país representa un caso de estudio caracterizado por severas restricciones a las libertades fundamentales así como la vulneración de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Se constatan la persecución a la sociedad civil, la cooptación del aparato estatal y otros múltiples elementos de una autocratización progresiva y continuada. Dicho contexto se ha agravado a partir del proceso electoral llevado a cabo el 28 de julio de 2024. En respuesta a esta grave situación venezolana, muchas voces, entre ellas la academia y la sociedad civil, están buscando, tanto a nivel nacional como internacional, caminos para la transición democrática que conlleve la protección de los derechos humanos en ese país.



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW
AND INTERNATIONAL LAW



INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO