

Mandatos de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión: de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Ref.: OL VEN 7/2024
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

2 de octubre de 2024

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relatora 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, de conformidad con las resoluciones 52/9, 50/17 y 52/4 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos ofrecer al Gobierno de Su Excelencia algunas observaciones en relación con la introducción de un Proyecto de Ley contra el fascismo, neofascismo y expresiones similares en el Parlamento que podría ser susceptible de restringir una serie de derechos humanos.

Anteriormente, ya fueron enviadas otras comunicaciones por parte de Expertos de Procedimientos Especiales en relación con legislación susceptible de generar un impacto negativo en el derecho a la libertad de expresión en el país, incluyendo la [OL VEN 2/2023](#) relativa al Proyecto de Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines y la [OL VEN 9/2017](#) referente a Ley contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia.

Agradecemos y tomamos en consideración la respuesta proporcionada a la OL VEN 9/2017 y le invitamos a proporcionar una respuesta detallada a la OL VEN 2/2023 así como a la presente comunicación.

Contexto

El pasado 2 de abril de 2024, la Asamblea Nacional aprobó en primera discusión un “Proyecto de Ley contra el fascismo, neofascismo y expresiones similares”. Tras su aprobación, el texto fue remitido a la Comisión Permanente de Política Interior a fin de que ésta elabore y presente un informe de forma previa a su segunda discusión, prevista en el mes de septiembre.

Normas aplicables del derecho internacional de los derechos humanos

Llamamos respetuosamente la atención del Gobierno de su Excelencia sobre las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos consagradas en el derecho consuetudinario y en el derecho de los tratados, en virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978.

En particular, quisiéramos hacer referencia a las normas internacionales de derechos humanos aplicables en virtud de los artículos 19, 21, 22 y 25 del PIDCP y los artículos 19, 20 y 21 de la DUDH, que garantizan los derechos a la libertad de opinión y de expresión, los derechos de reunión pacífica y asociación y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos. Estas disposiciones deben leerse junto con el artículo 2 del PIDCP, según el cual el Estado tiene el deber de adoptar las leyes que sean necesarias para dar efecto legal interno a los derechos, proporcionar recursos efectivos para las violaciones de estos derechos y garantizar que el sistema legal interno sea compatible con el Pacto.

El derecho a la libertad de expresión del artículo 19 del PIDCP incluye el derecho a “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento”. Los Estados Partes del PIDCP tienen el deber de adoptar medidas efectivas para garantizar el derecho a la libertad de expresión, que incluye “el discurso político, los comentarios sobre asuntos propios y públicos, el proselitismo, el debate sobre los derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el discurso religioso”, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General n° 34 (CCPR/C/GC/34, párr. 11).

Este derecho se aplica tanto en línea como fuera de ella y engloba todo tipo de información e ideas, incluidas las que puedan criticar, escandalizar, ofender o molestar, e independientemente de la veracidad o falsedad de su contenido. (CCPR/C/GC/34, párrs. 11, 47 y 49).

Cualquier restricción al derecho a la libertad de expresión debe ser compatible con los requisitos establecidos en el artículo 19 (3) del PIDCP. En virtud de estos requisitos, las restricciones deben (i) estar previstas por la ley; (ii) perseguir uno de los objetivos legítimos de la restricción, que son el respeto de los derechos o la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional o del orden público, o de la salud o la moral públicas; y (iii) ser necesarias y proporcionadas para esos objetivos. El Estado tiene la carga de la prueba para demostrar que tales restricciones son compatibles con el Pacto, probando “de manera específica e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza, y la necesidad y proporcionalidad de la medida específica adoptada, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza” (CCPR/C/GC/34, párr. 35). Además, las restricciones “deben ser el instrumento menos intrusivo entre los que puedan cumplir su función protectora” (párr. 34).

El artículo 20 (2) del PIDCP prescribe que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley. Sin embargo, la prohibición tiene un umbral elevado, ya que requiere el cumplimiento de tres componentes: a) apología del odio; b) apología que constituya incitación y c) incitación que pueda dar lugar a discriminación, hostilidad o violencia (A/67/357, párr. 43).

En su informe sobre la desinformación y la libertad de opinión y expresión, la Relatora Especial sobre libertad de opinión y expresión, afirmó que “el carácter directo de la relación causal entre el discurso y el daño, y la gravedad e inmediatez del daño, son consideraciones clave para evaluar si la restricción es necesaria” y señaló que “el principio de necesidad exige que la restricción sea apropiada y proporcionada para alcanzar el objetivo legítimo, utilizando los medios menos restrictivos para

protegerlo” (A/HRC/47/25, párr. 41).

Además, el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 50/15 llamó a los Estados a promover, proteger, respetar y garantizar el pleno disfrute de este derecho, así como a adoptar las medidas necesarias para poner fin a la comisión de violaciones y abusos del mismo, velando por que la legislación nacional pertinente se ajuste a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y se aplique efectivamente.

En su Resolución 12/16, el Consejo de Derechos Humanos, instó a los Estados a abstenerse de imponer restricciones que no fueran conformes al artículo 19.3, incluyendo: la discusión de políticas gubernamentales y el debate político, la información sobre derechos humanos, la participación en manifestaciones pacíficas o actividades políticas y la expresión de opiniones y disidencias.

Asimismo, la resolución 49/18 del Consejo de Derechos Humanos pide a los Estados que promuevan un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos y que velen por que las leyes, políticas y prácticas se ajusten a las obligaciones y compromisos aplicables en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, de modo que no obstaculicen ni limiten indebidamente la capacidad de los defensores de los derechos humanos para llevar a cabo su labor y tener acceso a los recursos (OP 9 c)).

En cuanto al derecho a la libertad de reunión pacífica y asociación reconocidos en los artículos 21 y 22 del PIDCP, en su resolución 24/5 el Consejo de Derechos Humanos recordó a los Estados su obligación de respetar y proteger plenamente los derechos de todas las personas a reunirse pacíficamente y a asociarse libremente, incluidas las personas que defienden opiniones o creencias minoritarias o disidentes y los defensores de los derechos humanos, así como de tomar las medidas necesarias para garantizar que cualquier restricción al libre ejercicio de estos derechos sean conformes con el derecho internacional de los derechos humanos.

Compatibilidad del Proyecto de Ley contra el fascismo, neofascismo y expresiones similares con las normas y estándares internacionales de derechos humanos

En primer lugar, cabe destacar que la definición de fascismo, neofascismo y expresiones similares en las que se basa el resto de las regulaciones de este proyecto de ley, incluyendo las sanciones penales, resultan insuficientemente delimitadas y claras, pudiendo dar lugar a un uso indebido, subjetivo y discrecional del derecho punitivo. En particular, en la definición de fascismo del artículo 4, destaca notablemente la referencia a que “son rasgos comunes a esta postura el racismo, el chovinismo, el clasismo, el conservadurismo moral, el neoliberalismo, la misoginia y todo tipo de fobia contra el ser humano”. En contradicción a la definición más delimitada expuesta hasta ese punto, la adición de estos “rasgos comunes” del fascismo amplía notablemente el espectro de expresiones y manifestaciones censurables y punibles bajo esta ley.

A este respecto, deseamos recordar al Gobierno de su Excelencia que toda tipificación jurídica, en especial cuando resulta susceptible de generar un impacto en el ejercicio de derechos humanos, debe ser taxativa, concreta, clara y precisa, evitando conceptos jurídicos indeterminados y redacciones excesivamente vagas y genéricas.

En particular, sobre el derecho a la libertad de expresión, la Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos instó a los Estados a abstenerse de imponer restricciones que no fueran conformes al artículo 19.3 y pudieran restringir indebidamente la expresión de opiniones disidentes.

En relación con el artículo 5, se establece que “las disposiciones de esta Ley son de orden público” y que “en caso de dudas en su interpretación se adoptará aquella que más favorezca la garantía del derecho humano del pueblo a la paz, la convivencia y la tranquilidad pública”. Los parámetros indicados al término de este artículo son igualmente genéricos y podrían considerar, en su lugar, atender a la interpretación más acorde y respetuosa con el libre ejercicio de los derechos humanos.

El artículo 7 establece que los órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal deberán implementar políticas y programas orientados a “prevenir el surgimiento de cualquier expresión de orden fascista, neofascista o de similar naturaleza”. Si bien las políticas de naturaleza divulgativa y educativa pueden resultar beneficiosas, las políticas preventivas no deberían incluir medidas punitivas que incurran en un riesgo de castigar la tenencia de opiniones de ninguna naturaleza, puesto que el derecho a la libertad de opinión, recogido en el artículo 19.1. del PIDCP es de naturaleza absoluta y no puede restringirse.

El artículo 11, bajo el título de “prohibición de mensajes fascistas”, establece un listado de actos prohibidos que puedan hacer apología del fascismo, promoverlo o favorecerlo. El numeral 3º se refiere a mensajes que “denigren de la democracia, sus instituciones y valores republicanos”. Dicha regulación genérica ocasiona un gran espacio para la discrecionalidad y resulta proclive a generar restricciones indebidas de la libertad de expresión, afectando a mensajes y visiones críticas con el Gobierno, autoridades públicas o instituciones de la nación o a información y divulgación sobre asuntos de interés público que deberían quedar amparadas en este derecho y pueden no tener relación alguna con el “fascismo”. Por su parte, el numeral 5º de este artículo 11, prohíbe las expresiones que “exalten o hagan apología de los principios, hechos, símbolos y métodos propios del fascismo”. Al respecto, hemos de hacer referencia a la definición excesivamente amplia y genérica de “fascismo” en el artículo 4, que podría desencadenar la criminalización de mensajes políticos simplemente disidentes. Además, en caso de que los prestadores de servicios de radio y televisión divulguen estos mensajes prohibidos pueden ser sancionados con “revocatoria de la concesión” o con una multa en el caso de los medios electrónicos e impresos.

Asimismo, el artículo 22 establece, como sanción penal, una pena de prisión de ocho a doce años e inhabilitación política para una serie de acciones entre las que se encuentra denigrar “la democracia, sus instituciones y los valores republicanos”. Esta formulación, similar a la del artículo 11.3, resulta susceptible de interpretaciones excesivamente amplias que culminen en restricciones indebidas del derecho a la libertad de expresión y del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, particularmente afectando a disidentes y voces críticas.

Finalmente, el lenguaje genérico y abstracto de la definición de fascismo y neofascismo ocasiona que numerosas otras provisiones sean susceptibles de generar un impacto grave e injustificado en la supresión o restricción de derechos humanos y el espacio cívico en general. Entre estas disposiciones, el artículo 12, que prohíbe “las reuniones públicas y manifestaciones convocadas con el objeto de promover o hacer

apología del fascismo, neofascismo y expresiones similares”, resulta susceptible, en caso de ser utilizado de forma excesivamente amplia, de lesionar gravemente el derecho de reunión pacífica, recogido en el artículo 21 del PIDCP. Por su parte, el artículo 13, que prohíbe la “promoción, constitución y funcionamiento de personas jurídicas de derecho privado, movimientos y organizaciones sociales, así como organizaciones con fines políticos, cuyas actas constitutivas, declaraciones de principios, programas de acción política, estatutos o actividades promuevan, hagan apología o se fundamenten en el fascismo, neofascismo y expresiones similares”, así como los artículos 14, 15 y 16 que prevén la y la cancelación en el registro de estas organizaciones pueden restringir el derecho de asociación, reconocido por el artículo 22 del PIDCP. Del mismo modo, el artículo 17 relativo a la prohibición de acceder a cargos públicos podría implicar restricciones indebidas del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos estipulado en el artículo 25 del PIDCP.

En la misma línea, el artículo 23, que sanciona con prisión de seis a diez años e inhabilitación política a toda persona que “haga apología o promueva los principios, hechos y métodos propios del fascismo”, puede resultar en la criminalización indebida de la libertad de expresión como consecuencia de la definición excesivamente amplia de “fascismo”. Por el mismo motivo llamamos la atención del Gobierno de Su Excelencia respecto al artículo 26, que establece “las medidas precautelativas” que pueden ser adoptadas para hacer cesar los actos fascistas, neofascistas y de similar naturaleza en vulneración de esta Ley, incluyendo entre tales medidas: la interrupción de las actividades que promuevan el fascismo; la “suspensión de convocatorias, manifestaciones o concentraciones, que tengan como finalidad promover o hacer apología” de actos fascistas; así como “cualquier otra medida tendiente a evitar la continuación de actos que atenten contra el ordenamiento jurídico”. Esta disposición implica un riesgo de restringir excesivamente el derecho a la libertad de reunión pacífica, entre otros derechos humanos, aplicando graves sanciones penales a casos de legítimo ejercicio de derechos. Finalmente, nos referimos a los artículos 27 y 28, que sancionan con pena de multa a las personas “que financien o apoyen materialmente” a una organización que promueva, haga apología o se fundamente en el fascismo y a los prestadores de servicios de radio y televisión que difundan publicidad, propaganda o mensajes de este tipo, pudiendo resultar en casos de punición indebida igualmente a causa de la extensiva y poco delimitada definición de “fascismo”.

Conclusiones

En vista de las observaciones anteriores, instamos al Gobierno de Su Excelencia a que revise y reconsidere el Proyecto de Ley contra el fascismo, neofascismo y expresiones similares, o proponga enmiendas en la fase de debate parlamentario que adecúen esta iniciativa a los estándares internacionales de derechos humanos y garanticen que no pueda ser aplicada de forma excesiva y resultar en la vulneración de derechos humanos.

Quisiéramos recordar al Gobierno de Su Excelencia que los Estados tienen la responsabilidad y el deber primordiales de proteger, promover y realizar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otro tipo, así como las garantías jurídicas necesarias para que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, individual o colectivamente, puedan disfrutar en la práctica de todos estos derechos y libertades.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con la información mencionada arriba.
2. Sírvase informar sobre la compatibilidad de las disposiciones del Proyecto de Ley contra el fascismo, neofascismo y expresiones similares con las normas de derecho internacional, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en particular con los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica, asociación y participación en los asuntos públicos. Sírvase indicar de qué forma se ha evaluado el posible impacto en materia de derechos humanos de esta ley y se ha garantizado que todas las restricciones y penas derivadas de este Proyecto de Ley se ajusten a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad y seguridad jurídica.
3. Sírvase informar sobre las medidas adoptadas para revisar el citado Proyecto de Ley tomando en consideración las observaciones anteriormente expuestas y con el objetivo de adecuarlo plenamente a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Irene Khan

Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Gina Romero

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos