

ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Alí Daniels

Abogado

Resumen: *El Proyecto de Ley de Cooperación Internacional tiene contradicciones y graves deficiencias de técnica legislativa, pero más allá de las mismas, en su concepción, definida en su exposición de motivos y reflejada a lo largo de su texto, se manifiesta el considerar la cooperación internacional como un mecanismo contrario a un concepto desfasado de soberanía, lo que genera una propuesta de medidas contra las organizaciones no gubernamentales que son manifiestamente arbitrarias y violan los derechos humanos, en detrimento de los beneficiarios de la ayuda humanitaria que estas prestan y así como de la labor de los defensores de derechos humanos.*

Palabras Clave: *Cooperación internacional, libertad de asociación, derechos humanos, soberanía, derecho a prestar y recibir ayuda humanitaria, debido proceso, norma penal en blanco, derecho al debido proceso.*

Abstract: *The International Cooperation Law Project has contradictions and serious legislative technical deficiencies, but beyond them, in its conception, defined in its the explanatory introduction and reflected throughout its text, the consideration of international cooperation as a mechanism contrary to an outdated concept of sovereignty, which generates a proposal for measures against non-governmental organizations that are manifestly arbitrary and violate human rights, to the detriment of the beneficiaries of the humanitarian aid they provide and as well as the work of human rights defenders.*

Key words: *International cooperation, freedom of association, human rights, sovereignty, right to provide and receive humanitarian aid, due process, blank criminal law, right to due process.*

I. ANTECEDENTES

El proyecto de Ley de Cooperación Internacional (PLCI) tiene antecedentes de más de una década, pues la primera versión se produjo en el año 2005 y fue aprobado en primera discusión el 13 de junio de 2006 por parte de la Asamblea Nacional¹. Luego, en el año 2010 y en el 2015 volvió a incorporarse en la agenda legislativa sin ser finalmente aprobado, generando diversos pronunciamientos en contra tanto de la sociedad civil² como de organizaciones internacionales de derechos humanos³ y de órganos internacionales de protección como la

¹ Vid.: <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/informe-de-sinergia-sobre-proyecto-de-ley-de-cooperacion-internacional-1.pdf>

² Vid.: <https://transparencia.org.ve/mensajes-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-ante-el-proyecto-de-ley-de-cooperacion-internacional>

³ Vid.: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/11/venezuela-proyecto-de-ley-de-cooperacion-internacional-pone-en-peligro-la-labor-de-las-defensoras-y-los-defensores-de-derechos-humanos/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴. Ahora se presenta un nuevo proyecto que incluye 2 artículos nuevos y una exposición de motivos con importantes cambios al documento original del año 2005.

II. LEY VIGENTE SOBRE LA MATERIA

Lo relativo a la cooperación internacional es regulado actualmente en el país por la Ley sobre Cooperación Internacional (G.O. 25.554 de fecha 8 de enero de 1958). En prácticamente todo el articulado de dicha ley se regula las obligaciones del Estado venezolano sobre la cooperación, indicándose en su artículo 1 que el estado venezolano “declara su propósito de contribuir a hacer efectiva esa cooperación mediante fórmulas prácticas para la solución de problemas que afecten el bienestar de los pueblos”, de modo que se considera la cooperación, y la facilitación de la misma, como una obligación del estado venezolano.

ES DECIR, LA LEY VIGENTE, ATENDIENDO A LA REALIDAD DE SU ÉPOCA, TIENE COMO PRINCIPAL OBJETO REGULAR LA COOPERACIÓN QUE EL ESTADO VENEZOLANO DA HACIA EL EXTERIOR.

Asimismo, en dicho texto se hace una breve mención a los particulares y otros involucrados en la cooperación cuando en el artículo 3 se señala que el “Ejecutivo Nacional podrá disponer que la realización de los programas de cooperación se haga por medio de alguna de sus dependencias, de un Instituto Autónomo o de empresas o entidades privadas venezolanas”. Esto, además, es confirmado por el texto constitucional de 1999 que en su preámbulo señala como deber del Estado “Promover la cooperación pacífica entre las naciones”. **Es importante destacar que la ley vigente establece límites y condiciones a la cooperación internacional que el estado pueda dar hacia al exterior (arts. 5, 7 y 8), pues con el PCLI estos límites quedarían derogados.**

Lo expuesto significa que el régimen jurídico actual en el país es de libertad en el ejercicio del derecho de asociación para ejecutar la cooperación internacional, sin más limitaciones que las establecidas en la ley (que son fundamentalmente para la Administración Pública) y en el Código Civil, que regula la constitución y funcionamiento de las diversas formas asociativas de la sociedad civil. Así entonces, el marco normativo actual **no establece condiciones para la cooperación internacional con organizaciones de la sociedad civil ni establece límites a la misma, y, por el contrario, obliga al estado a facilitarla.**

Esto es importante **a los efectos del principio de progresividad de los derechos humanos** en la medida en que cualquier limitación impropia de las exigencias de una sociedad democrática implica una regresión, y por tanto una violación al derecho de libertad de asociación, así como al derecho a la participación en los asuntos públicos, al derecho de prestar y recibir ayuda humanitaria⁵, la libertad de expresión, la libertad de reunión pacífica, y el derecho a defender los derechos humanos en cualquier ámbito de la dignidad humana.

III. EL PROYECTO DE LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ACTUAL

Como se indicó, el proyecto es básicamente el mismo con una nueva exposición de motivos y la inclusión de dos artículos, el 4 y el 26. Sin embargo, para tener una idea general del

⁴ Vid.: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/118-10sp.htm>

⁵ El derecho tanto a recibir ayuda humanitaria y como de darla fue reconocido en el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG) de 1995. Vid: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/64zpm8.htm>

texto debe analizarse en su globalidad para apreciar la intención del legislador expuesta en su motivación, así como analizar la coherencia de su estructura normativa.

1. *Exposición de motivos*

A pesar de no tener un carácter normativo *per se*, la exposición de motivos de una ley, - cuando se cuenta con ella-, es fundamental para su interpretación. El artículo 4 del Código Civil expresa que luego de la interpretación de la literalidad de una norma (“A la Ley debe atribírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí”), el segundo nivel de interpretación corresponde a la “intención del legislador”. En ese sentido a lo primero que se recurre en ese contexto es a la exposición de motivos, y de no contarse con ello, a los debates parlamentarios correspondientes. En consecuencia, la exposición de motivos es una muy valiosa herramienta de interpretación en la medida en que nos indica las intenciones del legislador y las razones que acompañaron a las normas por él dictadas.

La exposición de motivos del texto del PLCI que hasta ahora se conoce inicia señalando que “tiene como objetivo, además de la actualización de la legislación existente, proporcionar al Presidente o Presidenta de la República una Ley marco que le permita crear los organismos administrativos y financieros necesarios para la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, acciones y actividades que se lleven a cabo en materia de cooperación internacional”. Lo citado es importante en la medida en que el objetivo de la ley es “actualizar” la normativa existente, y dar al poder ejecutivo la potestad de crear nuevos organismos para que estos sigan y evalúen la cooperación internacional.

Respecto a esto último, hemos de indicar que para la creación de organismos (aunque el término correcto sería órgano⁶) para evaluar o seguir la cooperación internacional el poder ejecutivo **no tiene necesidad de una ley**, porque los artículos 15, 46 y 61 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, le da amplias facultades para crear los órganos y entes que considere.

Asimismo, la exposición de motivos concibe la cooperación de este modo:

“En el ámbito de la cooperación internacional la política del Estado venezolano se orienta a la búsqueda del equilibrio internacional y la construcción de un mundo multipolar en contraposición al modelo neoliberal y unipolar que busca la internacionalización y potenciación de la acumulación del capital para imponer su hegemonía de pensamiento único por la vía del diseño ideológico de la globalización, ajeno a las culturas, idiosincrasias, e historias de los pueblos del mundo”.

Luego se añade que se está “concibiendo la cooperación internacional como medio de desarrollo humano integral, justicia social y bienestar de los pueblos cuya razón fundamental es la superación de las desigualdades que se observan en el mundo de hoy”.

Nótese que **este enunciado de cooperación no hace referencia ni a los derechos humanos, ni a la ayuda humanitaria, ni a la facilitación de la cooperación internacional a la que obliga la Constitución**, y limita la cooperación a la lucha contra la desigualdad en una aparente supremacía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) respecto de otros, en abierta violación del principio de interdependencia e interrelación de derechos, principio este reconocido por todos los sistemas internacionales de protección. Recordemos además que el artículo 2 de la Constitución señala la “preeminencia de los derechos humanos”, sin distinción alguna, y que, asimismo, el artículo 19 del máximo

⁶ Vid. Art. 15 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

texto normativo garantiza “el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos”, lo que es soslayado en el texto antes citado. Lo expuesto será una constante a lo largo del proyecto.

Luego, la exposición de motivos hace referencia a “las medidas coercitivas unilaterales violatorias del derecho público internacional” a la “cooperación para el desarrollo” que considera “dádivas condicionadas a comportamientos subordinados a sus propios intereses geopolíticos y comerciales en el escenario internacional”, así como que “A los mecanismos de opresión citados en líneas anteriores no podemos dejar de agregar las crisis humanitarias inducidas como resultado de sanciones, embargos, amenazas, guerras y cercos económicos y financieros”.

Destacamos lo anterior por no hacer ninguna mención a las políticas económicas internas que generaron la emergencia humanitaria venezolana y precedieron a las sanciones.

Adicionalmente indica que “La política del imperialismo y sus aliados del eje anglosajón y los países pertenecientes al Cartel de Lima, han venido alentado (*sic*) golpes de estado y más recientemente, golpes parlamentarios e implementando una política agresiva para erosionar la democracia en nuestra región”. A esto se agrega la reiterada alusión a que se viene arrastrando la crisis iniciada con el “viernes negro” en la década de los 80 del siglo pasado, sin considerar los ingentes recursos que durante los años iniciales de este siglo recibió la actual administración y de la cual todavía no ha rendido cuentas públicas.

También hace la exposición de motivos una apología de los diversos programas y ayudas que ha ejecutado el estado venezolano en otros países, aunque no se hace alusión a la necesidad de que esta cooperación deba ser objeto de transparencia y rendición de cuentas.

Es muy importante destacar que la exposición de motivos afirma que “El término cooperación internacional no tiene una definición única válida en todo tiempo y lugar, por el contrario, la interpretación y expresión práctica de este concepto ha variado en función de los acontecimientos históricos, de los lineamientos del pensamiento, políticas y valores presentes en las relaciones internacionales” y que esta ha sido objeto de distorsiones por parte de la OEA y del “Cartel de Lima” que “intentaron utilizar la cooperación, violentando sus reglamentos y las leyes que rigen la materia, para la aplicación de una agresión militar” a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

A continuación, la exposición señala el siguiente concepto de cooperación:

“En términos generales, puede decirse que la cooperación internacional es el conjunto de actuaciones en el ámbito mundial orientadas al intercambio de experiencias, capacidades y recursos entre países para alcanzar metas comunes basadas en criterios de autodeterminación, solidaridad, equidad, interés mutuo, complementariedad, sostenibilidad y corresponsabilidad. ***Tiene como propósito la erradicación de la pobreza, el desempleo, la exclusión social y la búsqueda de la sostenibilidad y el aumento permanente de los niveles de desarrollo político, social, económico y cultural***, a los fines de contribuir a elevar la calidad de vida de los pueblos” (énfasis propio).

Lo expuesto confirma que en la PLCI se considera que la cooperación sólo puede estar dirigida a algunos, no a todos, los DESCAs, pues no se hace mención a las reivindicaciones sindicales, a la violencia contra la mujer o la discriminación en razón del género, a la lucha por los derechos ambientales, la reivindicación territorial y cultural de los pueblos originarios o a la reivindicación de los derechos LGBTI, dado que la exclusión no sólo puede ser social, sino también por género, raza, orientación sexual, ideología política y muchas otras razones.

De modo que no sólo se da preeminencia a algunos derechos, sino que, además, aun dentro de la categoría elegida, se hace una **distinción contraria a la interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos**.

Tan grave como lo anterior es que se considere que “La ayuda humanitaria también forma parte de la cooperación internacional y por lo tanto debe regirse por el respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos” sin hacer consideración alguna sobre la íntima relación entre la ayuda y los derechos humanos. Además se hace mención a que “El eje anglosajón ha utilizado la ayuda humanitaria con una visión injerencista, intervencionista y desestabilizadora como ocurrió en el caso de la ayuda humanitaria que intentaron introducir por Colombia en lo que se ha llamado la batalla de los puentes”, estableciendo como regla lo que es una excepción, puesto que **desde 2019 se instaló la arquitectura de la ayuda humanitaria en el país, a cargo de la Organización de las Naciones Unidas, en su gran mayoría ejecutada a través de sus mecanismos y bajo el conocimiento de las autoridades competentes**.

Sorprende que se afirme que “Durante este año de pandemia hemos sido víctimas de campañas globales de desinformación sobre los tratamientos para combatir el virus” sobre todo cuando desde el gobierno venezolano se afirmó, y hasta ahora no se ha retractado de ello, que había conseguido la cura contra el COVID 19⁷, sin que haya tenido respaldo en la realidad.

Respecto a la migración venezolana se afirma que “Un caso especial son las migraciones inducidas por intereses políticos de una gran potencia y la imposición de sanciones económicas unilaterales y coercitivas o en el ámbito humanitario como es el caso de (sic) la República Bolivariana de Venezuela y de otros países” sin hacer referencia ni al tamaño de esa migración, estimada ya en 6 millones de personas, ni el hecho de que las causas de la mismas son previas a las sanciones.

Luego de todo lo expuesto, en donde, como se ha indicado, no hay referencia alguna al derecho de libertad de asociación, ni al derecho a la participación en los asuntos públicos, al derecho de prestar y recibir ayuda humanitaria, la libertad de expresión, la libertad de reunión pacífica, y el derecho a defender los derechos humanos, y sólo se mencionan algunos derechos en el ámbito DESCA, se pasa luego en la exposición de motivos a describir la estructura del proyecto de ley.

De esta descripción, debemos destacar lo correspondiente al capítulo III que “versa sobre la participación social en la cooperación internacional” y que establece en su artículo 15 “el deber del Estado venezolano de fomentar y regular, de conformidad con la Constitución y las leyes vigentes, la participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, nacionales o extranjeras, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y demás agentes sociales en actividades relacionadas con la cooperación internacional”, con lo que **el universo de sujetos a los que les es aplicable la ley es muy amplio y va mucho más allá de las ONG, afectando incluso a las iglesias, si las mismas reciben algún tipo de cooperación**.

En el mismo tono se afirma que:

⁷ Se afirmó que “El caravativir pasó todos los estudios, y ha mostrado una efectividad de cien por ciento contra el virus”. Vid. <https://elpais.com/internacional/2021-03-28/el-carvativir-las-gotas-milagrosas-que-promociona-el-gobierno-venezolano.html>

“En el contexto de la agresión multiforme a la cual ha sido sometida la República seentende que en el marco del principio de la corresponsabilidad que atañe a los venezolanos y venezolanas y a las personas naturales y jurídicas en la seguridad de la **Nación se podrá someter a evaluación para su prohibición, suspensión, restricción o eliminación definitiva la cooperación existente de las asociaciones civiles en Venezuela con otras asociaciones, gobiernos u organismos internacionales que participen en la aplicación, de manera directa o indirecta, de la aplicación de medidas coercitivas unilaterales** por cuanto atentan contra el desarrollo integral de la Nación” (énfasis propio).

De este texto lo primero que llama la atención es que no se corresponde con lo que dice el artículo correspondiente del proyecto, pues en el número 26, no se señala que se evaluarán para su prohibición y demás consecuencias, la “cooperación existente” sino se dice que:

“Serán sometidas a evaluación a los fines de su prohibición, suspensión, restricción o eliminación definitiva **todas aquellas organizaciones no gubernamentales, fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, públicas o privadas,** que realicen actividades de cooperación internacional en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela que, de manera directa o indirecta, promuevan o participen con otras asociaciones, organizaciones, gobiernos u organismos internacionales, en la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contra la República”

Como puede apreciarse, en un caso se hace mención de la cooperación y en otro de las organizaciones, por lo que la diferencia no es menor.

Finalmente, se hace alusión a que la ley está adecuada a los “instrumentos de cooperación internacionales suscritos por la República” y a los criterios y principios establecidos en la “Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos”, siendo esto último muy llamativo en la medida en que esa última “ley” se establecen condiciones que permiten la no revelación de información en la ejecución del presupuesto público⁸.

Esto último explicaría por qué la ley sólo exige obligaciones de transparencia para las ONG, pero no tiene, ni lejanamente, el mismo nivel de exigencia para el sector público, al que de hecho nada se exige en tal particular.

2. Aspectos más resaltantes de la ley

A. Coherencia estructural

La ley consta de 3 capítulos, 26 artículos, 1 disposición derogatoria, 2 disposiciones transitorias y 1 disposición final. De los 26 artículos, 24 corresponden al proyecto del 2005 y sólo 2 se agregaron, el que ahora es el número 4 y el último, el número 26. El capítulo I de la ley tiene 11 artículos, en los que se establece, entre otros, el objeto de la ley, su ámbito de aplicación, la definición de cooperación internacional, los principios de la misma (artículo nuevo), sus propósitos, sus objetivos y la creación de un órgano desconcentrado para la cooperación internacional.

Respecto al objeto de la ley, el artículo 1 señala que es:

⁸ Véase como ejemplo el artículo 42: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se declaran secretos y reservados los procedimientos, actos y registros efectuados con ocasión de la implementación de alguna de las medidas establecidas en capítulo segundo de esta Ley Constitucional, que supongan la inaplicación de normas de rango legal o sublegal. (énfasis propio)

“ESTABLECER EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO VENEZOLANO, EN CUANTO A LA PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN DE ACCIONES Y PROGRAMAS DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LOS GOBIERNOS DE OTROS PAÍSES, ORGANISMOS INTERNACIONALES, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y EN GENERAL DE TODAS AQUELLAS INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES, FUNDACIONES O ASOCIACIONES SIN FINES DE LUCRO, PÚBLICAS O PRIVADAS, QUE ESTABLEZCAN Y REALICEN ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

De este modo, en primer lugar, el artículo concibe la cooperación como “la cooperación internacional del Estado venezolano” incurriendo en una grave falta conceptual en la medida en que existen medios de cooperación que no son “del Estado”, sino que pueden ser ayudas directas a organizaciones privadas sin fines de lucro, o incluso particulares, que forman parte de la cooperación. De este modo un cargamento de alimentos o medicinas traída por una organización internacional para zonas en condición de riesgo y que le es entregada directamente a los beneficiarios, bajo ningún supuesto es “del Estado”.

Esta expresión, más que error formal, implica *de iure* una nacionalización o, *rectius*, una estatización de la cooperación en la medida en que la expresión otorga una titularidad que no tiene ningún basamento jurídico ni en los tratados internacionales de derechos humanos ni en la Constitución, por lo que afecta desde su raíz la situación jurídica de la cooperación al considerarla como *res publica* en tanto considera a su titular al Estado venezolano.

Sin embargo, si tal no fue la intención de los proyectistas, la expresión correcta debió ser “la cooperación con el Estado”, pues esta permite distinguir entre los diferentes sujetos que en él se encuentran, sean públicos o privados.

En segundo término, el artículo hace alusión a la promoción y ejecución de programas de cooperación entre el gobierno y “los gobiernos de otros países, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales”, y debemos reiterar que siendo ese uno de los elementos de la ley no regula tales medios de cooperación, ni establece mecanismos de control, ni de rendición de cuentas o de transparencia, ni tampoco indica cuáles deben ser las formalidades a cumplir para hacer efectivos tales mecanismos de cooperación (cosa que sí estaba regulada, aunque muy someramente, en la ley vigente de 1958⁹), por lo que este objeto de la ley no tiene seguimiento en el cuerpo de la misma y pone en evidencia que, aunque se le señala como tal, en realidad la regulación versa sobre otro tema.

Lo dicho se confirma cuando al leer el artículo 2 se indica que el ámbito de aplicación de la PLCI es la cooperación hacia la República, o desde esta hacia el exterior, pero sobre este último supuesto no existe una regulación sustantiva como la que se pretenda aplicar para el sector privado.

EN CONSECUENCIA, ESTE PROYECTO, EN VEZ DE REGULAR LA COOPERACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, LA DESREGULA.

⁹ Por ejemplo, los créditos dados por la República bajo un esquema de cooperación no pueden tener un interés superior al 6% anual, y de igual modo dichos préstamos deben tener la “Determinación de las garantías de recuperación de los créditos otorgados y de sus réditos” (Art. 5) lo que es violado por la política constante del gobierno actual de condonar deudas a pesar de lo establecido en la ley.

Así entonces, debemos recordar que cooperación internacional es tanto la que se recibe desde el exterior al país como la que el gobierno da a otros países, y ambos tipos de cooperación deberían estar sujetas a condiciones y limitaciones de acuerdo a su naturaleza.

Por ello, al no regularse la cooperación internacional que el gobierno da a otros países u organizaciones, se derogarían los límites que la ley vigente establece. Un ejemplo lo tenemos en los créditos que, bajo la cooperación internacional, ha dado Venezuela a otros estados. De acuerdo con la ley actual, deberían existir mecanismos para su reembolso, pero, por el contrario, el gobierno en muchos casos ha optado por condonar esas deudas en perjuicio del patrimonio público y contrariando la ley. Con la desregulación que plantea el PLCI, esa ilegalidad se eliminaría en perjuicio del bien común.

ES DECIR, SE ELIMINAN LOS LÍMITES DE LA COOPERACIÓN QUE DA EL ESTADO Y SÓLO SE REGULA LA QUE RECIBE LA SOCIEDAD CIVIL EN UNA MANIFIESTA DISCRIMINACIÓN.

Ahora bien, **determinado como ha sido que el objeto de la ley no es el que la misma señala**, encontramos que su verdadero objeto es el indicado en el último aparte del artículo 2 que se refiere a la “promoción y ejecución” de acciones y programas de cooperación “de todas aquellas instituciones, organizaciones, fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, públicas o privadas, que establezcan y realicen actividades de cooperación internacional”, precisamente porque estas son las verdaderamente afectadas y reguladas por la ley.

Sobre la promoción de la cooperación con particulares puede decirse lo mismo que sobre la regulación al sector público, **pues es difícil encontrar incentivos para la cooperación cuando precisamente la ley no los establece.**

Finalmente, la ley hace mención de sus propósitos (Art. 5) y de sus objetivos (Art. 6). Esto resulta confuso en la medida en que el DRAE señala que un propósito es el “Objetivo que se pretende conseguir”; mientras que objetivo sería “fin o intento”, con lo cual tanto propósitos como objetivos serían sinónimos y por ello la distinción que hace el proyecto resulta contraria a la literalidad que establece el significado propio de las palabras, con lo cual se pone manifiesto una deficiencia conceptual muy grave en el proyecto.

De lo expuesto resulta entonces que el PLCI carece de una coherencia normativa, pues no hay identidad entre su objeto y su contenido, lo cual puede observarse en una excesiva y arbitraria regulación sobre las entidades privadas en contraposición a un silencio normativo sobre las obligaciones correlativas del Estado tanto cuando da como cuando recibe ayuda, además de una confusión conceptual que dificulta su interpretación.

B. *Concepto de cooperación internacional*

En su artículo 3, el PLCI establece la transferencia de recursos y capacidades para apoyar el “desarrollo social, humano y económico” y que provenga de “países” (*rectius*: estados), organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, y “en general por todas aquellas instituciones, organizaciones, fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, públicas o privadas que establezcan y realicen actividades de cooperación”.

Continúa el mismo artículo señalando que la cooperación internacional “es el medio por el cual el Estado venezolano recibe, transfiere e intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas e internas, con el objetivo de complementar y contribuir a los esfuerzos de naciones en materia de desarrollo”.

Este concepto es en primer lugar incompleto, porque concibe la cooperación desde la perspectiva de la ayuda para el desarrollo, cuando la misma también puede y debe implicar

ayuda humanitaria, siendo estos conceptos diferentes, pero al mismo tiempo complementarios, pues el segundo implica asistencia ante la inexistencia o imposibilidad de brindar elementos mínimos para la subsistencia a grandes grupos de la población, mientras que el primero está dirigido a mejorar, de acuerdo con estándares internacionales, los servicios y bienes existentes en una sociedad.

De este modo, en el caso venezolano ante la existencia de una emergencia humanitaria compleja se requiere y se ha obtenido, aunque sea parcialmente, ayuda humanitaria para paliar la inexistencia de un aparato estatal que provea de servicios y bienes esenciales a la población, pero nada de esto está regulado explícitamente por el PLCI, sino que se engloba bajo la incompleta categoría de ayuda para el desarrollo. Esto último se confirma cuando el artículo señala que es cooperación la que se dé para “complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales”, cuando precisamente en el ámbito humanitario lo que se llena es un vacío estatal en muchos casos. Como se ve la diferencia no es formal, sino de fondo.

Finalmente, resulta también contradictorio que no se incluya a la ayuda humanitaria en el concepto de cooperación, pero sí como uno de las “modalidades” de cooperación de acuerdo con numeral 4 del artículo 10, así como también es considerada como una de las “áreas de cooperación” según el artículo 7, generando de este modo una confusión e identidad de términos que responden a realidades completamente diferentes.

C. *Principios de la ley*

El artículo 4 de la ley es una de las novedades del PLCI y establece los siguientes principios:

1. Independencia e igualdad entre los Estados.
2. Libre determinación y no intervención en los asuntos internos.
3. Respeto a la soberanía.
4. Cooperación.
5. Reciprocidad entre las partes.
6. Amistad entre los pueblos.
7. Complementariedad.
8. Solidaridad.

Constituyendo los principios de una ley la forma de guiar su aplicación resulta notable que se haya omitido la mención de los derechos humanos. En este sentido, a pesar de la obligación constitucional de “la preeminencia de los derechos humanos” (art. 2 de la CRBV), estos se encuentran ausentes como uno de los principios de la cooperación y son sustituidos por conceptos utilizados en la defensa de la soberanía y la seguridad nacional, adoptando la fallida contraposición entre soberanía y derechos humanos, que desconoce su preeminencia, puesto que la soberanía se encuentra supeditada a los derechos y a la protección de estos debe su existencia. Así, una ley de cooperación, que obvie los derechos humanos como principio y coloque exclusivamente a la soberanía como concepto separado de estos, es contraria al propio texto de la Constitución que más bien les otorga un carácter preeminente.

Se puede responder a esto que los derechos humanos se mencionan como “propósitos” en el artículo 5, pero resulta más bien una confirmación de nuestra observación, en la medida en que se cita a los derechos humanos en un lugar muy subalterno, pues se les menciona luego de la no intervención en asuntos de otros países, la autodeterminación de los pueblos,

la solución pacífica de controversias y el rechazo a la guerra. Es decir que el proyectista considera que estos “propósitos” (algunos de los cuales se establecen como principios en el artículo anterior para agregar más confusión) tienen más importancia que los derechos humanos dado el orden de prelación que él mismo establece. Esto resulta más preocupante si agregamos que entre los objetivos del PLCI (Art. 6), tampoco se menciona la promoción o defensa de los derechos humanos, y siendo así, una ley de cooperación que no concibe como principio la preeminencia de los derechos humanos es contraria al ordenamiento constitucional.

D. *Sujetos obligados por el PLCI*

De acuerdo con el artículo 6 del PLCI son sujetos de la cooperación internacional las organizaciones no gubernamentales, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y demás agentes sociales vinculados con la cooperación. Esto último implicaría también las diferentes iglesias que prestan servicios asistenciales y de ayuda en diversos ámbitos con financiamientos de sus pares de otros países, con lo cual el espectro de sujetos afectados y obligados es mucho más amplio que las organizaciones no gubernamentales.

Respecto a estas últimas, llama la atención el segundo aparte del artículo 17 del PLCI que señala que las mismas “deberán gozar de plena capacidad jurídica”, lo que en el contexto venezolano puede tener interpretaciones muy diferentes a los de la mayoría de los países, pues la simple sustitución de un miembro de una junta directiva, problema bastante usual para las ONG en el país, puede resultar en un impedimento para tener “plena capacidad jurídica”, situación que puede ser peor si se considera que el Registro Unificado de Sujetos Obligados ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, aunque claramente inconstitucional y contrario a los principios del GAFI¹⁰, puede ser una condición de existencia de una ONG como señala el artículo 10 de la providencia ONC-DOFT-002-2021.

Adicionalmente, debemos señalar que de acuerdo con el derecho venezolano la capacidad de obrar de las personas jurídicas es plena desde su constitución¹¹, **de modo que el establecer la exigencia de que deban “gozar de plena capacidad jurídica” supone una inversión este principio y pondría a las organizaciones de la sociedad civil en el papel de probar que tienen esa “plena capacidad jurídica”** en contravención, una vez más, del principio de progresividad de los derechos humanos y del derecho de asociación.

E. *Sistema integrado de registro*

Como si con el registro antes mencionado, junto con todos los demás existentes (SENIAT, Registro público civil, IVSS, entre muchos otros) no fuera suficiente, ahora el PLCI exige otro con requisitos que se establecerán por vía reglamentaria (art. 19). Esta norma, además se complementa con el artículo 20 que establece el registro como requisito para que el Estado venezolano considere a las organizaciones “como entes susceptibles de realizar actividades de cooperación”, **por lo que en realidad no se trata de un registro, sino de un proceso habilitante o autorizador para recibir cooperación internacional**, en clara violación al derecho de la libertad de asociación, al derecho de dar y recibir ayuda humanitaria y al derecho a defender derechos.

¹⁰ Grupo de Acción Financiera Internacional, organismo internacional encargado de normar a nivel internacional lo relativo a la lucha contra legitimación de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de armas de destrucción masiva.

¹¹ Artículo 19 del Código Civil.

F. *Deber de información*

Resulta además alarmante que mantenga la obligación, que ya estaba en el proyecto original, de que las organizaciones no gubernamentales están obligada a dar información y datos “a cualquier ciudadano que lo solicite” (art. 23), lo que las expone al escrutinio de grupos como los llamados “colectivos” u otros grupos y organizaciones con fines políticos que ejercen funciones públicas, con las consecuencias negativas que de ello pueden derivarse. Además, establece que la información no sólo sería sobre los estatutos de la organización, sino también sobre las “actividades que realizan”, lo que iría en contra de los derechos de confidencialidad que en muchos casos amparan a los beneficiarios de asistencia médica o a los denunciantes de violaciones de derechos humanos.

Lo anterior también es aplicable a la potestad que se da de forma genérica, sin indicar si la puede ejercer un órgano público o un particular, de auditar a las organizaciones (Art. 24). Debemos recalcar que esta posibilidad de que las ONG sean auditadas no se aplica al sector público, lo mismo en el caso del deber información a cualquier ciudadano, lo que pone de manifiesto una grosera discriminación.

Recordemos que es un principio de derecho público que las potestades deben ser expresas para que un órgano o ente de la Administración las ejerza, **pero en el proyecto existen potestades dadas a particulares o sin asignación específica a entidad pública alguna, lo que convierte esta discrecionalidad en una verdadera arbitrariedad.**

Esto se agrava, además, por el hecho de que el artículo 24 del proyecto establece que las organizaciones podrán ser auditadas, dejando en manos del reglamento cuáles serían las reglas en las que tales auditorías se podrían realizar, quien sería el órgano competente para realizar, y sobre todo, cuáles serían los supuestos que justificarían la auditoría, dejando esto sujeto, de nuevo, a una gran discrecionalidad.

Debemos indicar además que la palabra auditar no sólo hace referencia a la auditoría contable, sino que puede implicar auditar todas las áreas de trabajo de la organización y con ello violar de confidencialidad de información en los términos expuestos anteriormente, poniendo en peligro a los beneficiarios del accionar de las organizaciones sociales.

G. *Sanciones*

Aunque el PLCI no lo califique de esta forma, el artículo 26, -la otra novedad del PCL- establece la posibilidad de “prohibición, suspensión, restricción o eliminación definitiva todas (sic) aquellas organizaciones no gubernamentales” que de manera directa o indirecta promuevan o participen en la “aplicación de medidas coercitivas unilaterales con la República”.

Como puede apreciarse, no se indica el órgano competente para aplicar estas sanciones, ni el procedimiento aplicable o la escala de aplicación de las mismas según la gravedad de la falta. Esto es particularmente importante si se considera que la llamada “falta” es una sola: promover o participar directa o indirectamente en la aplicación de medidas coercitivas, por lo cual no se entiende cómo puede establecer el sancionador cuál es la medida aplicable para determinar una u otra sanción.

En materia sancionatoria, en virtud del artículo 49 de la Constitución se aplica el principio de legalidad de las faltas, lo que entre cosas implica el cumplimiento del principio de tipicidad, esto es que la conducta sancionable debe estar claramente determinada, así como la sanción a aplicar, situación esta última que no ocurre en el supuesto en estudio.

Tampoco se establece un lapso para recurrir la decisión ante una instancia judicial ni quién sería la competente para conocer de ese recurso.

Además, es especialmente preocupante la indicación de que son susceptibles de sanción los que de manera “indirecta” promuevan o participen en la aplicación de sanciones unilaterales, pues esto puede entenderse como una ausencia de intención, es decir, para poner un ejemplo claro: si una organización publica un informe sobretorturas en Venezuela, y debido a ello, un gobierno que no tiene ninguna relación con esa organización impone medidas contra el estado venezolano, esto implicaría la sanción de la organización, a pesar de que la misma no tenía intención alguna al respecto.

Esto es capital en el derecho sancionatorio pues la falta de dolo, e incluso de culpa, implica una responsabilidad objetiva que es ajena al derecho venezolano, y es, claramente una violación a la presunción de inocencia en la medida en que se castiga por las consecuencias y no por la intención en la comisión del acto.

Respecto de las sanciones en sí, esto es, la prohibición, suspensión, restricción o eliminación, también existen varias observaciones importantes. Primero, porque existen dos de estas sanciones que pueden ser homónimas, a saber, la prohibición y la extinción de la organización, pues, aunque la prohibición de una organización no implica la desaparición de la misma, tiene las mismas consecuencias que la extinción los efectos prácticos, pues de nada sirve que la organización exista si su funcionamiento está prohibido.

Tan importante como lo anterior es la utilización de conceptos ajenos al derecho asociativo, pues de acuerdo con el Código Civil, la extinción de las sociedades se realiza a través de su disolución (Art. 1673 y ss. del Código). Sin embargo, es posible que la no utilización de este término se deba a que, los casos de disolución forzosa (interdicción, insolvencia o quiebra de uno de los socios) implican la intervención de una autoridad judicial, y lo que se pretende es que la acción la realice directamente un órgano de la administración pública.

Sin embargo, dado que no existe un contenido jurídico específico, en materia de sociedades para prohibición o eliminación, resulta un vacío que una vez más da una amplia discrecionalidad al sancionador en los límites de la arbitrariedad.

Asimismo, debe indicarse que la suspensión, aunque puede tener los mismos efectos que la prohibición o la eliminación, puede entenderse que tendrá un carácter temporal para poder diferenciarse, pero al respecto nada dice la norma, de modo que la suspensión puede ser o no temporal, pero como no se indica un límite, esta sanción se convierte en una norma penal en blanco contraria a los principios básicos del derecho sancionador.

Respecto a las restricciones, nuestra observación es que es tan grave como las anteriores en la medida en que una o más restricciones implicaría de hecho una intervención de la organización, quedando la administración y dirección de la misma sujeta a lo que diga el órgano competente, y ese sentido, la restricción se convertiría en una grave violación del derecho de libertad de asociación.

Adicionalmente, no podemos dejar de mencionar que el término eliminación, más allá de su literalidad tiene un contenido y un tono punitivo muy preocupante en la medida en que no basta al proyectista prohibir la organización, sino que busca su eliminación, una de cuyas acepciones, según el DRAE es altamente perturbadora¹².

Finalmente debemos señalar lo que significan “medidas coercitivas unilaterales con la República” pues de acuerdo con su literalidad, ellas aquellas dirigidas contra el estado venezolano. Sin embargo, de acuerdo con el director del del Observatorio Nacional de Medidas Coercitivas Unilaterales:

¹² “4. tr. Matar, asesinar.”

“De esos 30 países, la OFAC ha dictado 8 mil 376 sanciones, de las cuales 352 van a Venezuela. Venezuela es el sexto país de personas sancionada en 6 años; es el quinto país en empresas sancionadas; el tercero en buques sancionados, y el segundo en aeronaves sancionadas y eso ocurrió en un período de 6 años. **Lo que quiere decir es que Venezuela ha recibido un conjunto de agresiones** que no tienen paragon en la historia sancionatoria de los Estados Unidos en un período de tiempo tan corto”.¹³ (énfasis propio)

Es decir, que la posición oficial del gobierno es equiparar sanciones individuales y colectivas. Esto es confirmado desde las más altas instancias gubernamentales como la Sra. Delcy Rodríguez, vicepresidente de la República, cuando se afirma:

“Recordó que desde el año 2015, el entonces presidente estadounidense Barack Obama, declaró a Venezuela “como una amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional de los Estados Unidos y su política exterior”, lo que representa la capacidad letal del país norteamericano hacia la nación suramericana.

AL RESPECTO, DENUNCIÓ QUE MÁS DE 502 MEDIDAS COERCITIVAS UNILATERALES, IMPOSIBILITAN “EL PLENO DISFRUTE Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO VENEZOLANO”, PUES EL BLOQUEO ATENTA CONTRA LA ECONOMÍA VENEZOLANA”¹⁴.

Siendo así, entonces, aunque el proyecto señala que serían sólo las sanciones contra República las que generarían las sanciones contra las ONG, lo cierto, es que la posición oficial del gobierno es considerar tanto las individuales como las que verdaderamente son contra el estado como un único concepto y por lo tanto, una organización podría ser objeto de una las sanciones del PLCI aún en el supuesto de que se sancione a un individuo, lo cual es muy grave por cuanto este tipo de sanciones sí son aceptadas en el derecho internacional, mientras que las que se realizan contra los estados sólo tienen apego al derecho internacional cuando emanan del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁵.

H. *Disposiciones transitorias*

Estas disposiciones también suponen graves inconvenientes para los sujetos obligados, por su falta de seguridad jurídica, pues, aunque en la disposición final única, se indica que la ley entraría en vigencia desde su publicación en gaceta, la primera disposición transitoria da un plazo de 6 meses a partir de la publicación para que “los organismos que realicen actividades de cooperación internacional” se ajusten a sus previsiones y a los lineamientos emanados del órgano desconcentrado encargado de la cooperación internacional.

Asimismo, la disposición transitoria segunda da al poder ejecutivo 90 días desde su publicación para reglamentar la ley.

Como resulta obvio, estas disposiciones coliden, porque si el poder ejecutivo dicta las normas reglamentarias al término de los 90 días que da la ley desde su publicación, a las organizaciones les quedarían sólo 3 meses, y no 6, para ajustarse a las condiciones que se establezcan por vía reglamentaria.

¹³ <http://vicepresidencia.gob.ve/venezuela-expondra-consecuencias-de-las-medidas-coercitivas-unilaterales-a-mision-del-consejo-de-ddhh-de-la-onu/>

¹⁴ <http://www.minpet.gob.ve/index.php/es-es/comunicaciones/noticias-comunicaciones/47-noticias-del-año-2019/2527-medidas-coercitivas-unilaterales-atentan-contras-las-economias-del-mundo>

¹⁵ Artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas.

Incluso, siendo todavía más cercanos a la realidad de la ineficacia de la administración pública venezolana, nos podemos encontrar en el escenario según el cual pasen los 6 meses y todavía no se cuente con la reglamentación, con lo cual las organizaciones quedarían, una vez más, expuestas a sanciones por hechos u omisiones ajenas a su voluntad.

CONCLUSIONES

1. El PLCI no regula todo el ámbito que ella misma señala, sino sólo a los particulares en manifiesta discriminación.

2. El PLCI tiene graves contradicciones internas tanto estructurales como conceptuales que la hacen contraria a principios constitucionales tales como la “preeminencia de los derechos humanos”.

3. El PLCI limita la acción de la cooperación internacional a la lucha contra la exclusión social, obviando otras causas de exclusión como pueden ser el género, la raza, la orientación sexual, entre muchas otras.

4. El PLCI sólo concibe la cooperación internacional para algunos DESCA, violando los principios de interdependencia e interrelación de los DDHH reconocidos en la CRBV y en los tratados internacionales de DDHH.

5. El PLCI desregula el marco normativo de la cooperación para el sector público.

6. EL PLCI al enunciar toda cooperación como “del Estado” nacionaliza o estatiza la misma.

7. El PLCI regula de forma discriminatoria a la sociedad civil al establecerle exigencias que no se determinan para el sector público.

8. El PLCI tiene una gran confusión conceptual al no incluir como cooperación la ayuda humanitaria ni tener como uno de sus principios a los derechos humanos.

9. El PLCI no establece la preeminencia de los derechos humanos entre los principios de la ley sobre otros conceptos como la soberanía, pues esta última está subordinada a aquellos.

10. El PLCI establece la obligación a la sociedad civil de dar información a particulares, pero no lo exige a la administración pública, a la que más bien le permite ocultar información a través de la inconstitucional Ley Antibloqueo.

11. EL PLCI al establecer la obligación de la sociedad civil de dar información sobre sus actividades a particulares viola del derecho a la confidencialidad (privacidad) de los beneficiarios de los programas vinculados a la salud o de denunciantes de violaciones de derechos humanos o de crímenes de lesa humanidad.

12. El PLCI permite la auditoría de las organizaciones, sin limitarla a lo contable, exponiendo información confidencial de los beneficiarios de las mismas.

13. El PLCI, a pesar de reconocer la obligación de fomentar la cooperación, no establece medidas para hacerlo, sino por el contrario crea obstáculos que la desalientan con el correspondiente perjuicio para los beneficiarios finales de la acción de la sociedad civil.

14. El PLCI establece sanciones sin indicar el contenido esencial de las mismas, ni el procedimiento a seguir, ni el lapso para recurrir a una autoridad judicial.

15. El PLCI, al establecer como causa de sanción la llamada vía indirecta, prescinde de la intencionalidad del acto en violación de la presunción de inocencia.

16. El PLCI establece sanciones que pueden ser o no equivalentes entre sí, violando el principio de tipicidad, dejando una enorme discrecionalidad a quien la imponga, pues no establece un método que estratifique su aplicación.

17. El PLCI, al considerar como una sanción la restricción a las ONG, estaría permitiendo la intervención y dirección de la organización en clara violación del derecho de libertad de asociación.

18. El PLCI, al no establecer límites y condiciones a la suspensión de una ONG, viola el principio de tipicidad de las faltas y de las sanciones y la convierte en una norma penal en blanco.

19. El PLCI es un proyecto con fines de persecución, en clara violación al derecho de libertad de asociación, de dar y recibir ayuda humanitaria, y al derecho a defender derechos.

20. El PLCI al imponer límites contrarios a las exigencias de una sociedad democrática a la libertad de asociación se viola el principio de progresividad de los derechos humanos y convierte al PLCI en un acto regresivo.

21. El PLCI da unos lapsos de cumplimiento de las obligaciones que impone no adecuados a la realidad de la Administración pública del país, y por lo tanto haría a las organizaciones sujeto de sanciones por hechos ajenos a su voluntad.

22. A pesar de que PLCI establece sanciones a las organizaciones por la imposición, a su vez, de sanciones contra la República, lo cierto es que la posición oficial del gobierno es considerar tanto las individuales como las generales como un solo concepto y por tanto, haría a las organizaciones sujetos de sanción por la imposición de sanciones individuales.