

ANÁLISIS COMPARATIVO

ENTRE

la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros de Nicaragua y el proyecto de Ley de Cooperación Internacional de Venezuela



Resumen ejecutivo

1. La afinidad ideológica entre dos gobiernos hace que sea natural que, en temas que consideran de gran importancia, dicten y apliquen normativas también afines. En ese sentido, si hay algo en común entre los gobiernos de Nicaragua y Venezuela es el cierre del espacio cívico.
2. No es gratuito que en ambos regímenes políticos el aparato represivo se haya apuntado hacia el derecho de asociación, elemento fundamental de una sociedad civil organizada y sustrato clave para el ejercicio de otros derechos, así como para la defensa de los derechos humanos. La libertad de asociación implica la unión de intereses comunes expresados en una voluntad también común, y eso, en sociedades en las que el Estado pretende ser el único representante de lo colectivo, sin duda se percibe como algo amenazante.
3. Analistas y defensores de derechos humanos sostienen que la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros de Nicaragua emula una dictada en el año 2012 por el Parlamento ruso.
4. La ley rusa declara que cualquier organización «no comercial» que reciba fondos internacionales debe ser calificada como agente extranjero, teniendo que registrarse como tal ante un órgano del Estado, describirse con esa denominación en su documentación y en su portal web, presentar informes detallados de sus cuentas ante la administración pública y ser auditada de manera anual. Adicionalmente, la normativa recomienda a los funcionarios del Estado, y en algunos casos incluso exige, no tener comunicación con las organizaciones calificadas como agentes extranjeros.
5. Para que una organización sea considerada por la ley rusa como agente extranjero debe recibir fondos desde el exterior, estar registrada como organización no gubernamental (ONG) y participar en actividades políticas, pero, de acuerdo con la Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH), la definición de estas actividades es amplia y vaga, por lo que cualquier área de trabajo de una organización no comercial que recibe fondos extranjeros podría ser considerada como actividad política.
6. Asimismo, esta ley establece sanciones por el no registro de la organización y el incumplimiento de otras disposiciones contenidas en ella, que van desde multas de 300 mil rublos y/o penas de prisión de hasta 2 años, y/o 480 horas de trabajos obligatorios. En caso de reincidencia, se puede proceder a la disolución de la organización. A finales de 2020, la norma fue reformada para incluir como agentes extranjeros incluso a asociaciones de hecho o grupos de activistas sin personalidad jurídica, con lo que se amplió su marco represivo.
7. Por su parte, la Constitución de Nicaragua de 1987, en su artículo 49, reconoce el derecho de los ciudadanos a asociarse, aunque siempre que sea «con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad», y «tendrán una función social».
8. Como puede apreciarse, esta concepción de la libertad de asociación tiene graves limitaciones en la medida en que impone unos fines determinados a las asociaciones (construcción de una nueva sociedad y una función social), que son incompatibles con los estándares internacionales.

9. Sin embargo, el artículo 46 de la carta magna nicaragüense reconoce los derechos humanos consagrados en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, textos que establecen que el derecho a asociarse solo puede limitarse «en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás».
10. En octubre de 2020, la Asamblea de Nicaragua dictó la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros de Nicaragua o ley n.º 1040, la cual en su artículo 1 señala que tiene por fin establecer el marco jurídico de regulación aplicable a las personas naturales o jurídicas nacionales o de otra nacionalidad que respondiendo a intereses y obteniendo financiamiento extranjero, utilicen esos recursos para realizar actividades que deriven en injerencia de Gobiernos, organizaciones o personas naturales extranjeras en los asuntos internos y externos de Nicaragua, atentando contra la independencia, la autodeterminación y la soberanía nacional, así como la estabilidad económica y política del país.
11. El objeto del instrumento es restringir a las personas naturales o jurídicas la posibilidad de recibir dinero del extranjero que les permita inmiscuirse en asuntos internos del país.
12. Presumir que el financiamiento internacional genera automáticamente una actividad de injerencia es equivalente a presumir la culpa de una persona, lo que es contrario al estándar internacional de presunción de inocencia. De esta manera, el financiamiento se convierte en un instrumento de responsabilidad penal objetiva, lo que es contrario a los principios básicos de responsabilidad penal de las personas, ya que se considera que el hecho es per se un delito (el financiamiento internacional), sin importar la culpa o dolo en la comisión del mismo por el autor ni el daño generado.
13. La falta de definición legal de lo que se entiende como injerencia da al Estado una discrecionalidad que fácilmente puede convertirse en arbitrariedad.
14. El artículo 4 de la ley señala que la misma se puede aplicar a cualquier persona natural nicaragüense o de otra nacionalidad o persona jurídica que dentro de Nicaragua se desempeña o trabaja como agente, representante, empleado, servidor o en cualquier otra actividad bajo orden, requerimiento, instrucción, dirección, supervisión, control de un organismo extranjero o de una persona natural o jurídica, cuyas actividades sean directa o indirectamente supervisadas, dirigidas, controladas, financiadas o subsidiadas en su totalidad o en parte por persona natural, Gobiernos, capital, empresas o fondos extranjeros directamente o por medio de terceras personas naturales o jurídicas.
15. Esta disposición pone de manifiesto que la ley hace hincapié en el financiamiento externo, no en las actividades de las organizaciones o el daño que estas puedan generar. Además, este texto no distingue el monto de ese financiamiento extranjero, por lo que es perfectamente posible que una organización tenga actividades que le permitan generar ingresos propios y que reciba fondos externos solo para situaciones o proyectos puntuales, pero aún en ese supuesto sería considerada como un agente extranjero, aunque no dependa financieramente de esos ingresos externos.

16. En el artículo 5, la ley exceptúa a las personas que reciban su pensión de otro país, a los beneficiarios de remesas familiares, a las empresas e industrias extranjeras, los organismos internacionales de carácter humanitario y las personas jurídicas de carácter religioso, de ser consideradas agentes extranjeros.
17. La ley requiere que las organizaciones que reciban financiamiento desde el exterior se inscriban en el Registro de Agentes Extranjeros (artículo 6), lo que deben hacer dentro de los 60 días hábiles contados a partir de la publicación de la ley (artículo 16).
18. La norma también ordena a las agrupaciones que informen sobre cualquier transferencia de fondos o activos desde el extranjero y que señalen cuál será su uso y cuál es su origen (artículo 9). También requiere que se realicen informes mensuales dirigidos a la administración pública sobre el uso de los fondos y sus actividades «como agentes extranjeros» (artículo 10).
19. Por último, se obliga a las organizaciones que los fondos que reciban desde el exterior lleguen a través de una institución financiera inscrita en Nicaragua (artículo 13) y se les prohíbe expresamente «de intervenir en cuestiones, actividades o temas de política interna y externa» (artículo 14).
20. Entre las sanciones previstas en la ley se mencionan multas, aunque no se cuantifica su monto, y además se indica que puede solicitarse la cancelación de la personalidad jurídica de la organización, así como la «intervención» de los fondos y activos previa autorización judicial (artículo 15).
21. El instrumento presenta una marcada intención represiva en la medida en que convierte el financiamiento externo, al que tienen derecho las organizaciones sociales de acuerdo con los estándares internacionales, en un elemento de responsabilidad penal objetiva, por lo que genera una presunción de culpa, lo que se refuerza por el hecho de que el financiamiento externo se convierte en el único elemento a considerar, pues, a pesar de que se mencionan posibles daños, en la aplicación de la ley esto ha quedado completamente afuera del examen que se ha hecho de la actividad de las organizaciones.
22. Asimismo, las cargas impuestas por la norma en materia de registro, rendición de cuentas y constante control suponen para las pequeñas y medianas organizaciones la creación de estructuras de difícil implementación por los costos que generan.
23. El hecho de que en última instancia el destino de los fondos dependa de una aprobación gubernamental supone una intervención de la gestión de las organizaciones y, por lo mismo, una violación a su autonomía.
24. El que la ley no establezca un procedimiento para imponer las sanciones viola el derecho al debido proceso y a la defensa de las organizaciones que puedan ser sujetas a las mismas sin un proceso previo y con las debidas garantías. Además, el que se «intervengan» sus fondos y activos supone una simple confiscación que puede ocurrir incluso si el financiamiento no proviene de un origen ilegítimo ni está necesariamente destinado a las actividades que la ley cuestiona (aunque estas no son válidas tampoco), lo que en definitiva configura una acción claramente arbitraria.

25. En mayo de 2022, la Comisión de Política Exterior de la Asamblea Nacional venezolana anunció que discutiría un proyecto de Ley de Cooperación Internacional, lo que generó alarma en la sociedad civil. Desde 2005 las autoridades vienen amenazando con regular el financiamiento internacional que vienen recibiendo las organizaciones civiles.
26. A diferencia de Nicaragua, el Gobierno venezolano ha justificado dicha regulación en la lucha contra la legitimación de capitales, proveniente de supuestas actividades delictivas, y el financiamiento del terrorismo.
27. En 2021 fue publicada la Providencia 001-2021 de la Oficina Nacional contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, que luego fue sustituida por la 002-2021, en la que se establecen obligaciones contrarias al derecho de asociación bajo la excusa de impedir la legitimación de capitales a través de la cooperación internacional.
28. La Constitución de 1999, en su artículo 52, reconoce el derecho a la asociación.
29. El proyecto de ley que analiza la AN, en su artículo 1, señala que busca 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.
30. El proyecto no impone al Estado la obligación de rendir cuentas, dar información sobre los mecanismos de cooperación en los que participa y mucho menos establece sanciones por no cumplir con alguno de los supuestos del proyecto de ley, pues todo esto se reserva a los particulares.
31. Al igual que la ley nicaragüense, el texto venezolano se centra en el financiamiento externo, independientemente de que sea o no la principal fuente de ingresos de la organización o se trate de una actividad puntual de la misma.
32. El proyecto de Ley de Cooperación Internacional no hace excepciones.
33. El texto obliga a las organizaciones civiles y no gubernamentales a Inscribirse en el Sistema Integrado de Registro de Organizaciones No Gubernamentales, el cual es un requisito para ser reconocidas por el Estado venezolano como entes susceptibles de realizar actividades de cooperación con sus homólogos en otros países (artículo 19).
34. El texto no establece los requisitos para realizar la inscripción en dicho registro y deja esto a un reglamento (artículo 21), aunque se aclara que cuando se trate de organizaciones internacionales se establecerán exigencias adicionales a las de las nacionales para inscribirse (artículo 22).

35. A las organizaciones se les obliga a dar «la información y datos sobre su constitución, estatutos, actividades que realizan, proveniencia, administración y destino de sus recursos, con especificación detallada de sus fuentes de financiamiento» no solo a la administración pública, sino también «a cualquier ciudadano que lo solicite» (artículo 23).
36. Por último, afirma que las organizaciones pueden ser auditadas (artículo 24).
37. Como en Nicaragua, el registro no más que un auténtico procedimiento autorizatorio, lo que implica una limitación a la libertad de asociación en tanto condición para su ejercicio.
38. El proyecto no solo obliga a las organizaciones a dar todo tipo de información a la administración pública, esté o no su actividad vinculada con el financiamiento internacional, sino que además esta potestad de solicitar información se extiende también a personas naturales externas a la organización y sin una razón clara o potestad para hacerlo.
39. El proyecto de ley tampoco hace excepción alguna sobre la información a dar al Estado, pues cuando se trata del destino de los fondos no debería pedirse la identidad de los beneficiarios finales en determinados casos, como lo sería en el supuesto de aquellos que reciben atención médica o tratamientos sanitarios, o a los denunciantes tanto de violaciones de derechos humanos como víctimas crímenes de lesa humanidad, pues en el primer supuesto se trata del derecho a la privacidad de sus registros médicos, y en el segundo de la necesidad de no poner en peligro la integridad de esas personas en un contexto en el que la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) realiza una investigación por los presuntos crímenes antes mencionados.
40. El artículo 26 del proyecto indica que «serán sometidas a evaluación a los fines de su prohibición, suspensión, restricción o eliminación definitiva» aquellas organizaciones 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, en especial cuando dichas medidas atenten o afecten el desarrollo integral de la nación.
41. La norma es vaga y no establece en qué casos o en qué supuestos debería incurrir una organización para ser suspendida, restringida o cuando vería cancelado su permiso definitivamente. Tampoco define procedimiento a seguir y los lapsos que tendría la afectada para presentar sus descargos.
42. No menos grave es que el artículo 26 establezca que las sanciones se pueden imponer a quienes de manera directa o indirecta generen sanciones contra el Estado, pues la acepción «indirecta» es muy amplia y da lugar a la discrecionalidad del funcionario, lo que genera una responsabilidad penal objetiva, lo que es contrario a los principios más elementales del derecho sancionador.
43. Este vacío de tantos elementos necesarios para imponer una sanción es preocupante en la medida en que puede dar pie, al igual que en el caso de Nicaragua, a que se aplique el proyecto de ley una vez aprobado por vía de una normativa de rango sublegal mediante la cual se establezcan los elementos necesarios para hacer operativas, o al menos más específicas y claras, estas sanciones. De hecho, esa normativa reglamentaria de la ley puede otorgar potestades, ya no discrecionales, sino francamente arbitrarias a la administración pública con base en el proyecto de ley comentado.

accesoalajusticia.org



accesoalajusticia



@Accesoajusticia



@accesoajusticia



AccesoLaJusticiaONG



accesoalajusticia



Accesoalajusticia