

Mandatos de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator 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 8/2021

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

19 de noviembre de 2021

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de 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, de conformidad con las resoluciones 40/16, 43/4, 41/12 y 43/16 del Consejo de Derechos Humanos.

Escribimos esta carta para comunicar al Gobierno de Su Excelencia nuestras consideraciones sobre diversas normas vigentes o en proceso de aprobación, incluyendo entre otras la **Providencia administrativa N° ONCDOFT-002-2021**, la **Circular SIB-DSB-CJ-OD-06524 (SUDEBAN)**, **Ley de Defensa de la Soberanía y Autodeterminación Nacional** y el **Proyecto de Ley de Cooperación Internacional** relativas al registro, control y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG) en la República Bolivariana de Venezuela. Esta carta basa su análisis en las obligaciones del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la relación entre estos textos normativos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos ratificados por Venezuela el 10 de mayo de 1978 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al que Venezuela se adhirió el 23 de junio de 1977.

1. Resumen del marco regulatorio aludido

1.1. *Ley de Defensa de la Soberanía y Autodeterminación Nacional*

Esta ley fue aprobada el 23 de diciembre de 2010 con el objetivo de evitar que Estados extranjeros intervinieran en los asuntos internos de Venezuela mediante aportaciones económicas destinadas a organizaciones o individuos que desplieguen actividades políticas en el país (artículo 1). De tal modo, las organizaciones con fines políticos, organizaciones para la defensa de los derechos políticos o las personas naturales que realicen actividades políticas sólo podrán recibir contribuciones que provengan de personas nacionales y dentro del territorio nacional (artículo 5). En caso de incumplimiento de esta normativa, el receptor de los fondos, sea una persona física o jurídica, será sancionado con multa equivalente al doble de la suma recibida (artículos 6 y 7).

A su vez, también se sancionará con multa a los particulares y a los representantes de organizaciones “[...] que inviten a ciudadanos o ciudadanas u organizaciones extranjeras, para que bajo su patrocinio emitan opiniones que ofendan las instituciones del Estado, sus altos funcionarios o altas funcionarias, o atenten

contra el ejercicio de la soberanía [...]” (artículo 8). Además, los presidentes de estas organizaciones que reciban “[...] aportes financieros o auspicien la presencia de ciudadanos extranjeros o ciudadanas extranjeras que atenten contra la soberanía, la independencia de la Nación y sus instituciones, tendrán como pena accesoria la inhabilitación política por un lapso entre cinco a ocho años” (artículo 9).

1.2. Decreto N° 2323: declaración del Estado de Excepción y de Emergencia Económica

Este decreto declaró, el 13 de mayo de 2016, un estado de emergencia, de conformidad con los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución Venezolana, “[...] dadas las circunstancias extraordinarias de orden social, económico, político, natural y ecológicas que afectan gravemente la Economía Nacional, el Orden Constitucional, la paz social, la seguridad de la Nación, las Instituciones Públicas y las ciudadanas y ciudadanos habitantes de la República [...]” (artículo 1).

Entre las facultades excepcionales atribuidas al Poder Ejecutivo Nacional se encuentra el poder dado al Ministerio de Relaciones Exteriores de auditar los “[...] convenios firmados por personas naturales o jurídicas nacionales con entidades u organismos extranjeros para la ejecución de proyectos en el país, y ordenar la suspensión de los financiamientos relacionados a dichos convenios cuando se presuma su utilización con fines políticos o de desestabilización de la República” (artículo 2, inciso 18°).

1.3. Decreto N° 4135: creación del Cuerpo Nacional Contra el Terrorismo

Este reglamento publicado en la Gaceta Oficial el 27 de febrero del año 2020, estableció el Cuerpo Nacional Contra el Terrorismo, como un órgano encargado de “[...] ejecutar las actividades de investigación, inteligencia, gestión y análisis de información estratégica relacionada con el terrorismo, financiamiento al terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como de efectuar las operaciones tácticas necesarias para prevenir, reprimir, neutralizar y combatir los delitos vinculados con dicha materia [...]” (artículo 2).

Entre sus facultades, se cuenta “[d]eterminar el origen, la procedencia de los capitales emergentes de las personas naturales y jurídicas, vinculadas al terrorismo, financiamiento al terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva” (artículo 4, inciso 5°) y “[p]racticar inspecciones y allanamientos en los casos vinculados a los delitos en materia de terrorismo, de acuerdo con lo establecido en el marco legal vigente” (artículo 4, inciso 9°)

1.4. Registro Especial Automatizado de Organizaciones No Gubernamentales No Domiciliadas (REGONG)

A partir de una resolución conjunta del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores del 5 de octubre de 2020, las organizaciones no gubernamentales extranjeras que realicen o pretendan realizar actividades no lucrativas en territorio venezolano deben obtener una certificación de inscripción en el Registro Especial Automatizado de Organizaciones No Gubernamentales No Domiciliadas, tras fijar una sede en el país o designar un representante. Además, han de informar a este mismo Registro sobre su objeto y las funciones que pretende

desempeñar en Venezuela, datos sobre su mecanismo de gobierno interno, incluyendo las personas físicas o jurídicas que lo componen y datos de identificación y contacto de su representante (artículos 1, 3 y 6).

El registro puede ser negado “por motivos de orden público y soberanía”. Otorgada la inscripción, se remitirá copia al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, a través del órgano rector encargado de la prevención y lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo (artículo 8).

Dicho Ministerio tendrá también la facultad de constatar la veracidad de la documentación acompañada, requiriendo la remisión de informes o realizando visitas a la sede de la organización o a su representante en Venezuela (artículo 12).

1.5. Circular SIB-DSB-CJ-OD-06524 (SUDEBAN)

El 20 de noviembre de 2020, la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de Venezuela (SUDEBAN) emitió la Circular SIB-DSB-CJ-OD-06524, por la cual se instruyó al sector bancario que implementara medidas de fortalecimiento de los procedimientos, mecanismos y sistemas tecnológicos que permitan monitorear todas las operaciones de negocios o financieras llevadas a cabo por las organizaciones sin fines de lucro, con el propósito de identificar a las personas que envíen o reciban fondos de dichas entidades y, de tal modo, detectar operaciones inusuales o actividades sospechosas de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

A su vez, las instituciones bancarias deberán realizar la evaluación y seguimiento de la información financiera relacionada con las organizaciones sin fines de lucro, tanto nacionales como internacionales, que permitan evidenciar la existencia de clientes que pudieran estar vinculados con actividades delictivas.

1.6. Providencia administrativa N° ONCDOFT-002-2021

Este reglamento, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 42.118 de fecha 3 de mayo de 2021, instituye el Registro Unificado de Sujetos Obligados ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (RUSO-ONCDOFT). El artículo 6 de esta norma dispone que, a efectos de tramitar su inscripción en este registro, las organizaciones sin fines de lucro deben presentar:

1. Acta constitutiva y estatutos sociales debidamente protocolizados ante el Registro Público y, cuando aplique, sus reformas.
2. Constancia de inscripción ante el órgano o ente de control al cual pertenezca por su naturaleza.
3. Acta de asamblea donde conste la elección de la junta directiva actual de la organización sin fines de lucro, sin que se encuentre vencido su periodo lectivo.
4. Listado de las organizaciones o entes, nacionales o extranjeros de los cuales perciba aportaciones, donaciones o dádivas, emitido por la junta directiva de la organización sin fines de lucro.

5. Listado de sucursales extranjeras de organizaciones sin fines de lucro internacionales, y de las organizaciones sin fines de lucro con las que se hayan acordado asociaciones, emitido por la junta directiva de la misma.

La Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo órgano rector en esta materia, estará facultada a revisar de forma *extra situ* los recaudos proporcionados por el sujeto obligado, pudiendo también, de estimarlo conveniente, realizar visitas *in situ* (artículo 9). Si la inspección fuera satisfactoria, procederá a “[g]enerar las credenciales correspondientes para que el representante legal de la persona jurídica y el oficial de cumplimiento cumplan con sus respectivas funciones” y a “[e]xpedir el certificado de registro correspondiente al sujeto obligado” (artículo 10).

Asimismo, dicha norma obliga a todas las organizaciones sin fines de lucro a presentar, entre otras series de documentos, “[e]stados financieros anuales al cierre del último ejercicio fiscal, auditados o certificados por un contador público colegiado” (artículo 4.2.d). Además, en reuniones con autoridades gubernamentales sobre este Registro, las ONG habrían sido informadas que se les aplicarían las sanciones previstas en la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (LOCDOFT), aunque esto no esté dispuesto en la normativa.

1.7. Proyecto de Ley de Cooperación Internacional

El proyecto de Ley de Cooperación Internacional se encuentra actualmente en discusión en la Asamblea Nacional. De acuerdo con versiones previas que se hicieron públicas, el mismo pretendería, basándose en el principio de no intervención en los asuntos de otros países, regular los mecanismos de cooperación entre el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y todo tipo de entidades extranjeras, públicas y privadas, con y sin fines de lucro, que impliquen la recepción, transferencia e intercambio de bienes, servicios, capitales y recursos públicos o privados de toda índole.

El proyecto contempla la creación de un sistema de registro para organizaciones no gubernamentales que pretendan participar en actividades de cooperación internacional o acceder a incentivos tributarios. Estas organizaciones deberán remitir, a requisitoria de la autoridad competente o de cualquier otro ciudadano, los datos sobre su constitución, estatutos, actividades, proveniencia, administración y destino de sus recursos, con especificación detallada de sus fuentes de financiamiento.

2. Normas internacionales de derechos humanos aplicables

Llamamos respetuosamente la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos consagradas en el PIDCP. En particular, en sus artículos 19, que garantiza el derecho de toda persona a la libertad de opinión y expresión; 21 y 22, que garantizan el derecho de toda persona a la libertad de reunión pacífica y de asociación; 25, que garantiza el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos; 17, que protege contra la injerencia arbitraria o ilegal en la privacidad, la reputación y el hogar de una persona. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) entraña la obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en el Pacto. Las obligaciones en virtud del PIDCP se aplican al Estado Parte. Esto incluye “todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o gubernamentales, cualquiera que sea su nivel: nacional, regional o local”.¹ De la misma forma, el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

El artículo 22 del PIDCP, así como el artículo 16 de la CADH, protege la libertad de asociación. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció que ello incluye no sólo el derecho a formar una asociación, sino también el derecho de sus miembros a llevar a cabo sus actividades.² Como tal, la imposición de restricciones a las actividades de la asociación o de una multa por dichas actividades equivaldría a una restricción de la libertad de asociación.³ Además, gozan del derecho y la libertad de agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, y el Estado tiene la correlativa obligación negativa de no presionar o entrometerse de forma tal que pueda alterar o desnaturalizar dicha finalidad.

Para ser compatibles con el Pacto y la Convención, las restricciones a la libertad de asociación deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 22 del Pacto, así como en el artículo 16 de la CADH. En ninguna circunstancia las restricciones pueden ser tan onerosas que pongan en peligro el derecho en sí.⁴ Cualquier limitación a estos derechos debe:

a) Estar prevista de manera expresa, precisa y clara en una ley en sentido formal y material.⁵ No es suficiente que las restricciones sean aprobadas formalmente por el órgano competente, sino que la norma debe adoptarse según el procedimiento requerido por el derecho interno del Estado,⁶ ser accesible al público, y estar formulada en términos lo bastante precisos para que las personas puedan ajustar su conducta a ella, además de no conferir una discreción ilimitada a los órganos encargados de su ejecución;⁷

b) Perseguir un objetivo legítimo, limitado a los especificados en el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto y el párrafo 2 del artículo 16 de la Convención, de idéntico texto: “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”; y

c) Ser necesaria y proporcional al objetivo legítimo que se persigue. En cuanto al primer requisito, la restricción debe ser algo más que “útil”, “razonable” o “deseable”⁸ y debe ser indispensable para lograr el fin legítimo, lo cual significa que no puede alcanzarse razonablemente por un medio menos

¹ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, párr. 4.

² Comité de Derechos Humanos, Kalyakin et al. v. Belarus, no. 2153/2012, párr. 9.2.

³ Comité de Derechos Humanos, Korneenko v. Belarus, no. 1296/2003, párr. 10.2.

⁴ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, CCPR/C/GC/34, párr. 21.

⁵ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 169.

⁶ Corte IDH. La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. párr. 27.

⁷ CCPR/C/GC/34, párr. 25.

⁸ Ibid. párr. 34.

restrictivo de los derechos humanos.⁹ El requisito de proporcionalidad implica que las restricciones “solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen”.¹⁰ Además de prohibir las restricciones excesivamente amplias, las restricciones deben ser “adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador [...]; deben guardar proporción con el interés que debe protegerse”.¹¹ De igual modo, “en ningún caso podrán aplicarse o invocarse las restricciones de manera que menoscaben el elemento esencial de un derecho reconocido en el Pacto”.¹²

Por otra parte, el derecho de las organizaciones a acceder a financiamiento constituye una parte integral de la libertad de asociación. Así lo afirma la Declaración de los Defensores de Derechos Humanos cuando consagra, en su artículo 13, el derecho de toda persona, individual y colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto de promover y proteger los derechos humanos (A/RES/53/144). Este derecho se aplica tanto a las asociaciones registradas como no registradas e incluye fondos que procedan de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, ya sean individuos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos u organizaciones internacionales (A/HRC/20/27 párr. 68). Dado que en muchos países el financiamiento doméstico resulta sumamente limitado, el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos ha mantenido que las organizaciones no gubernamentales deben tener permitido acceder a financiamiento externo en el marco de acuerdos de cooperación internacional en la misma medida que el Gobierno (A/59/401, párr. 82). En consonancia con lo anterior, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación consideró como mejor práctica aquellas legislaciones que no supeditan la recepción de recursos, tanto domésticos como extranjeros, a la previa aprobación estatal (A/HRC/20/27, párr. 69). Este Relator puntualizó que, si bien los Estados tienen la responsabilidad de combatir el lavado de activos y el terrorismo, esto no debe utilizarse como un pretexto para minar la credibilidad de las organizaciones no gubernamentales u obstaculizar su labor (A/HRC/20/27, párr. 70).¹³

Asimismo, cabe recordar que la normativa internacional en materia de derechos humanos reconoce el derecho a la participación en los asuntos públicos, descrito por el Comité de Derechos Humanos de la ONU como un derecho que "se encuentra en el centro del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto".¹⁴ Los asuntos públicos se entienden en sentido amplio como el "ejercicio del poder político, en particular el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo", que abarca todos los aspectos de la administración pública.

Además, consideramos pertinente referirnos a las resoluciones 12/2, 24/24, 36/21, 42/28 y 48/17 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en las que se reafirma el derecho de toda persona, individualmente o en asociación con otras, a

⁹ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1, 25 de febrero de 2009, párr. 85

¹⁰ CCPR/C/GC/34, párr. 22.

¹¹ Ibid. párr. 34.

¹² CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, párr. 6.

¹³ Ver también, Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, UN doc A/61/267, párr. 11.
Observación general N° 25 (1996) sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, párr. 1.

acceder libremente a los órganos internacionales y a comunicarse con ellos sin restricciones, en particular en el caso de las Naciones Unidas, sus representantes y mecanismos en la esfera de los derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU insta a los Estados a que adopten todas las medidas apropiadas para prevenir los actos de intimidación o represalia. Esto incluiría la adopción y aplicación de leyes y políticas concretas a fin de proteger efectivamente contra todo acto de intimidación o represalia a quienes traten de colaborar, colaboren o hayan colaborado con las Naciones Unidas. El Consejo insta asimismo a los Estados a que garanticen la rendición de cuentas por todo acto de intimidación o represalia mediante una investigación imparcial, pronta y exhaustiva de todo presunto acto de intimidación o de represalia, a fin de llevar a los responsables ante la justicia; faciliten a las víctimas el acceso a recursos efectivos de conformidad con sus obligaciones y compromisos internacionales de derechos humanos; y eviten toda repetición de dichos actos.

3. Normativa del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha establecido prácticas y directrices internacionales destinadas a prevenir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo a nivel mundial. Las recomendaciones del GAFI, aunque no son vinculantes, proporcionan una guía internacional reconocida para la lucha contra el financiamiento del terrorismo. La Recomendación 8 brinda orientación a los Estados sobre las leyes y reglamentos que deben adoptarse para supervisar y proteger a las ONG que han sido identificadas como vulnerables a las preocupaciones sobre el financiamiento del terrorismo (Recomendación 8).¹⁵ Tales medidas deben ser basadas en riesgo, "focalizadas y proporcionales", por lo que un enfoque de 'talla única' para abordar todas las ONG no es apropiado. El GAFI ha reafirmado que el cumplimiento por parte del Estado de la Recomendación 8 y las demás Recomendaciones del GAFI no debe contravenir las obligaciones de un país en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, tales como libertad de expresión, religión o creencias y libertad de reunión pacífica y de asociación".¹⁶

4. Preocupaciones relativas a los regímenes de control sobre las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro en Venezuela

4.1. *Introducción*

Sin perjuicio de la facultad estatal para regular la actividad de las organizaciones no gubernamentales, varias de las disposiciones vigentes o en proceso de aprobación en Venezuela dan motivos de preocupación, por cuanto podrían emplearse para entorpecer la labor de dichas entidades.¹⁷

Varios mandatos temáticos de los Procedimientos Especiales han observado con creciente preocupación la persistencia del clima hostil en el que las organizaciones dedicadas a la protección de los derechos humanos desarrollan sus actividades en Venezuela.

¹⁵ Interpretación de la Recomendación N° 8 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) <<https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/414-recomendacion-8-organizaciones-sin-fines-de-lucro>> párr. 4(a)

¹⁶ *Best Practices – Combatting the abuse of non-profit organizations (recommendation 8)* (FATF). 2015-
<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>
Ver AL VEN 1/2021 y AL VEN 7/2021.

En un informe publicado en junio de 2021, la Oficina de la Alta Comisionada lamentó que las autoridades hubieran adoptado reglamentos que afectaban la libertad de asociación y reunión (A/HRC/47/55, párr. 63), haciendo especial mención a la reintroducción en la Asamblea Nacional del proyecto de Ley de Cooperación Internacional, cuyo contenido había sido motivo de reservas en oportunidades anteriores (párr. 68). En dicho informe también se menciona que tales medidas han sido implementadas a la vez que varios altos funcionarios del Gobierno calificaban públicamente de delictiva la recepción de financiación extranjera por parte de varias organizaciones de la sociedad civil (párr. 69). El informe también establece que los controles legales y administrativos adicionales introducidos en el registro, la financiación y el funcionamiento de las ONG agravaron los obstáculos preexistentes a su trabajo, señalados en informes anteriores (párr. 70).

En una línea similar, en abril del año 2020, varios mandatos de los Procedimientos Especiales comunicaron al Gobierno de Su Excelencia su preocupación por “[...] las limitaciones impuestas en la práctica a las organizaciones a través de impedimento de registro [...] así como la amenaza de legislación restrictiva”, e instaron al Gobierno a abstenerse de dictar leyes que pudieran limitar, o sugerir una limitación, al funcionamiento de la sociedad civil y el espacio cívico (OL VEN 5/2020). En diciembre de 2020, algunos expertos manifestaron su preocupación por los ataques contra la sociedad civil, indicando que “[e]stas medidas han tenido efectos paralizantes en las ONGs que prestan apoyo humanitario a las poblaciones vulnerables, lo que ha dado lugar a que se agraven las violaciones de los derechos económicos y sociales de las personas que estas ONGs ayudan”.¹⁸ En efecto, la acumulación de registros y las amplias facultades de control otorgadas a la Administración tornan oneroso el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y las exponen a la discrecionalidad de las autoridades de aplicación.

En su informe de 2021 sobre cooperación con la ONU, el Secretario General señaló que múltiples actores de la ONU han abordado alegaciones de intimidación y represalias contra defensores de los derechos humanos y la sociedad civil que cooperan, han cooperado o se percibió que cooperaban con la ONU en Venezuela, en particular aquellos que implementaban programas humanitarios de la ONU. Algunas de estas ONG han sido criminalizadas y/o etiquetadas como "criminales", "mercenarios", "ladrones", "terroristas" y "enemigos del Estado", incluso en los foros de las Naciones Unidas y en los portales en línea afiliados al Gobierno (A/HRC/48/28, Anexo I, paras. 113 and 120-121).

4.2. Multiplicación de mecanismos de registro y requerimientos de informes:

La exigencia de inscripción prevista en la Providencia Administrativa **ONCDOFT-002-** y las amplias facultades de control otorgadas al órgano rector ya fueron objeto de crítica por parte de varios mandatos de los Procedimientos Especiales en una reciente comunicación dirigida al Gobierno de Su Excelencia, por cuanto representaban un obstáculo adicional para el libre ejercicio de la actividad de defensa de los derechos humanos por parte de organizaciones de la sociedad civil (AL VEN 7/2020).

Según la información recibida, en Venezuela este registro solicita información que las ONG ya han presentado ante otros registros, como el Servicio Autónomo de

¹⁸ <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26620&LangID=S>

Registros y Notarías. Además, organizaciones de la sociedad civil siguen reportando dificultades para efectuar los registros obligatorios por obstáculos que serían atribuibles al Gobierno (como la demora en procesar la información sometida), lo que las pondría en una situación de ilegalidad aun cuando intentan observar las reglas venezolanas que inciden sobre su actividad.

Por otra parte, las organizaciones sin fines de lucro extranjeras con actividades en Venezuela también están obligadas a inscribirse en el **Registro Especial Automatizado de Organizaciones No Gubernamentales No Domiciliadas**, debiendo a tal fin cumplir con una serie de formalidades administrativas y acompañar información acerca de su sistema de gobierno y sus actividades en el país. Esta norma no sólo instituye un mecanismo de registro que corre en paralelo al de la providencia aludida –multiplicando, por tanto, los costos administrativos a cargo de la organización– sino que también permite a la autoridad de aplicación negar la inscripción por motivos de orden público y soberanía.

Si bien el Estado goza de un margen de discreción a la hora de establecer las reglas y procedimientos para registrar y otorgar personalidad jurídica a una asociación, es vital que las autoridades responsables actúen con buena fe, celeridad y de forma no selectiva. Por tal motivo, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que los mejores procedimientos son aquellos que son simples, expeditivos, no onerosos o, incluso, sin cargo. En particular, el Relator Especial sostuvo que un proceso de “notificación”, en lugar de “autorización previa”, se ajusta mejor a los estándares internacionales en materia de derechos humanos y debería ser implementado por los Estados.

A su vez, las decisiones que rechacen la petición de registro o constitución de una asociación deben ser motivadas, comunicadas por escrito al postulante y susceptibles de apelación ante un tribunal independiente e imparcial (A/HRC/20/27, párr. 57). Como ha determinado el Consejo de Derechos Humanos, los Estados que implementan procedimientos de registro de ONG deben asegurarse de que sean “transparentes, accesibles, no discriminatorios, rápidos y económicos, que permitan la posibilidad de apelar y eviten la necesidad de volver a registrarse, de conformidad con la legislación nacional” y que estén en conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos (Resolución 22/6 del CDH, párr. 8).

La facultad de negar la inscripción “por motivos de orden público y soberanía” resulta incompatible con los estándares aplicables en materia de restricción de derechos, que exigen que la norma sea precisa y taxativa a fin de limitar la discrecionalidad de las autoridades. En el actual clima de tensión entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, no es difícil imaginar cómo tales potestades podrían ser usadas para limitar o suprimir las actividades de entidades críticas con el Gobierno.

Además, se constata que ambos registros aplican a todo tipo de organización no gubernamental, sin distinción alguna. Tal metodología contraviene a la vez el principio de proporcionalidad exigido para limitar la libertad de asociación y el enfoque basado en riesgo establecido por GAFI para determinar qué entidades, por su tamaño, labor o volumen patrimonial, son verdaderamente vulnerables a ser utilizadas para el financiamiento del terrorismo.

Por otro lado, esta misma Providencia Administrativa exige un mayor número de documentos a las ONG para ingresar al registro correspondiente y obtener personería jurídica, y hace recaer sobre estas asociaciones nuevas obligaciones en materia de informes anuales. A título ilustrativo, en su artículo 4-d, exige que las ONG entreguen estados financieros anuales auditados por un contador público colegiado al cierre de cada ejercicio fiscal. Dicha medida es aplicable a todas las organizaciones sin fines de lucro sin distinción alguna, lo que podría imponer una carga excesiva. A la luz de las instrucciones del GAFI, el Estado debería analizar la información de que ya dispone y realizar un análisis de riesgo antes de crear de un nuevo registro.

Advertimos que los requisitos de presentación de informes expansivos pueden agotar presupuestos ya limitados, restar valor a la capacidad de las ONG seleccionadas para llevar a cabo sus actividades legítimas y disuadir a las personas de unirse o liderar asociaciones por completo, todo en posible violación de los derechos a la libertad de opinión y expresión y la libertad de reunión pacífica y asociación garantizados por el PIDCP. Destacamos aquí que los onerosos requisitos de presentación de informes pueden ser particularmente importantes para las organizaciones comunitarias más pequeñas que pueden no tener las capacidades y los recursos financieros o administrativos establecidos para tales medidas de cumplimiento. Las organizaciones de base dirigidas en su mayoría por mujeres pueden verse especialmente sobrecargadas, lo que limita su capacidad para prestar servicios en una posible violación de la igualdad de derechos de las mujeres de conformidad con el artículo 3 del PIDESC (A / HRC / 40/52, párr. 42; A / HRC / 46 / 36, párr.13).

4.3. Multiplicación de mecanismos de inspección y seguimiento

Los órganos de aplicación a cargo del RUSO-ONCDOFT y del Registro Especial Automatizado están autorizados a realizar visitas en la sede de las organizaciones a fin de comprobar la veracidad de la documentación presentada. En paralelo, el **Cuerpo Nacional Contra el Terrorismo**, creado por Decreto N° 4135 y cuya función es investigar, prevenir y neutralizar actividades relacionadas con el financiamiento del terrorismo, también está facultado para practicar inspecciones y allanamientos. Además de representar una superposición de funciones, estas facultades podrían dar lugar a conductas intimidatorias de parte de la Administración, incluyendo la revisión de documentos privados o con información confidencial.

Los aludidos mecanismos de control existen pese a que, en virtud de la **Circular SIB-DSB-CJ-OD-06524**, emitida por la SUDEBAN, el sector bancario de Venezuela ya se encuentra obligado a hacer un seguimiento de las operaciones financieras de las ONG para identificar a aquellas personas que envían o reciben fondos de estas entidades y así advertir maniobras de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Estos mecanismos de supervisión gubernamentales podrían ser empleados para obstaculizar a las ONG que llevan a cabo actividades legítimas y permisibles, de una manera incompatible con el derecho internacional. Tales capacidades otorgadas a la Administración pueden fácilmente derivar en violaciones a la privacidad y disuadir a las ONG de realizar sus actividades legítimas, a potenciales mecenas de cooperar con su financiamiento y a eventuales miembros a unirse a ellas.

4.4. Sanciones por incumplimiento:

La mayoría de los textos legislativos analizados en esta comunicación omiten mencionar las sanciones que conlleva el incumplimiento de las obligaciones impuestas a las ONG. Tal laguna podría dar vía libre a la imposición, por parte de las autoridades correspondientes, de sanciones arbitrarias; lo que no se condice con los principios de legalidad, necesidad y de proporcionalidad anteriormente expuestos.

A más de ello, desde mayo del 2016, Venezuela se halla en estado de emergencia, lo que autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a auditar las convenciones firmadas entre ONG locales y personas jurídicas o naturales extranjeras y ordenar la suspensión de este financiamiento. A propósito, deseamos señalar a la atención de Su Excelencia el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo sobre el uso de poderes de emergencia (A/HRC/37/52). En el mismo, el Relator Especial presta especial atención a los requisitos de precisión del derecho internacional al definir qué tipo de amenaza puede dar lugar a la invocación de poderes de emergencia (párr. 3). Además, señala el valor de tratar de utilizar el derecho común en primer lugar cuando se enfrenta a una exigencia o una crisis (párr. 6), sobre todo para evitar la variedad de desafíos en materia de cumplimiento de los derechos humanos que se derivan del recurso a los poderes de emergencia.

A diferencia de las otras, la Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional prevé sanciones administrativas que van desde la multa hasta la inhabilitación para ejercer cargos políticos entre cinco y ocho años para los directores de las ONG que hayan recibido financiamiento internacional o invitado al país a extranjeros que expresen opiniones críticas a las instituciones de gobierno (art. 6 a 9 de la ley).

Si bien reconocemos la necesidad de prevenir y disuadir el financiamiento del terrorismo y los delitos relacionados con el terrorismo, recordamos que las autoridades a menudo utilizan indebidamente las sanciones legales como una herramienta para silenciar a los actores de la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos y pueden afectar de manera desproporcionada los derechos a la libertad de opinión, y libertad de expresión y de reunión pacífica y asociación (A/HRC/26/29, párr. 60). Las sanciones tanto penales como administrativas pueden disuadir a las personas de participar incluso en las actividades legítimas de las ONG. Además, cuando las sanciones penalizan y estigmatizan a las personas de manera desproporcionada e innecesaria, dicha estigmatización puede afectar no sólo sus derechos de expresión y asociación, sino también los derechos socioeconómicos protegidos por el PIDESC, como la capacidad de encontrar trabajo y vivienda.

En línea con lo anterior, reiteramos la importancia de asegurar que las sanciones incorporadas en la Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional y en toda normativa ulterior que regule la libertad de asociación, no sólo sean estrictamente proporcionales a un objetivo legítimo, sino también absolutamente necesarias. Recalcamos que las personas involucradas en asociaciones no registradas nunca deben estar sujetas a sanciones penales por no registrarse. Además, recordamos que la suspensión y la disolución involuntaria son las formas más severas de restricción del derecho a la libertad de asociación y sólo deberían permitirse sobre la base de una decisión judicial de tribunales independientes (A / HRC / 20/27, párr. 75). En este sentido, instamos al Gobierno de Su Excelencia a

que garantice la disponibilidad de mecanismos independientes de supervisión y revisión judicial para minimizar la arbitrariedad y el abuso en la aplicación de las sanciones.

4.5. Restricciones en el acceso a financiamiento

La **Ley de Defensa de la Soberanía y Autodeterminación Nacional** prohíbe a las “organizaciones con fines políticos” y las “organizaciones para la defensa de los derechos políticos” la recepción de fondos provenientes del exterior. Por organizaciones con fines políticos, la norma entiende “aquellas que realicen actividades públicas o privadas, dirigidas a promover la participación de los ciudadanos o ciudadanas en los espacios públicos, ejercer control sobre los poderes públicos o promover candidatos o candidatas que aspiren ocupar cargos públicos de elección popular”, mientras que por organizaciones para la defensa de los derechos políticos, se refiere a “aquellas que tengan por finalidad en su constitución promover, divulgar, informar o defender el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía” (artículo 1). Estas definiciones, no se limitan a los partidos políticos en un sentido tradicional y podrían incluir cualquier tipo de ONG dedicada a la defensa de los derechos humanos y el control de los actos de gobierno.

A esta ley debemos sumar lo prescrito por el artículo 2 inciso 18° del **Decreto N° 2323 que declara el Estado de Excepción y de Emergencia Económica**, por el cual se autoriza al Ministerio de Relaciones Exteriores a auditar los convenios suscritos entre entidades nacionales y extranjeras para realizar proyectos en el país y ordenar la suspensión del financiamiento cuando “[...] se presuma su utilización con fines políticos o de desestabilización de la República”.

En similar sentido, el **proyecto de Ley de Cooperación Internacional** tiende a ampliar las limitaciones en el acceso a fondos, por cuanto impondría a cualquier organización no gubernamental que desee participar en programas de cooperación internacional el deber de inscribirse en un registro.

La introducción de este proyecto en la Asamblea Nacional ya fue observada con preocupación por la Alta Comisionada (A/HRC/47/55. párr. 68) y por varios mandatos temáticos de los Procedimientos Especiales (OL VEN 7/2020), en tanto agravaría las condiciones bajo las que operan las organizaciones sin fines de lucro en Venezuela, volviendo más oneroso su funcionamiento y autorizando una mayor intromisión estatal en sus actividades. En efecto, supeditar el acceso a financiamiento externo al visto bueno de una autoridad registral tiene el potencial de afectar el ejercicio de la libertad de asociación y, consecuentemente, de otros derechos humanos vinculados a ella, por cuanto la simple demora de las autoridades en procesar la solicitud de inscripción, aun sin mediar malicia de su parte, podría conducir a la parálisis por falta de fondos de la organización concernida. El derecho a acceder a financiación es un componente esencial de la libertad de asociación, razón por la cual Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se ha pronunciado en contra de las legislaciones que sujetan la recepción de fondos procedentes del extranjero a la previa venia estatal (A/HRC/20/27, párr. 69).

En efecto, los Estados deben procurar que la legislación adoptada para prevenir el financiamiento del terrorismo no entre en conflicto con sus restantes

obligaciones internacionales, en particular en materia de derechos humanos.¹⁹ La sociedad civil juega un rol vital en la canalización de la crítica y el descontento social, la facilitación de un diálogo constructivo con los Estados y la erosión de los factores que conducen a la radicalización (A/HRC/40/52, párr. 12). Por ello, asegurar el pleno ejercicio de los derechos a la libre expresión, asociación y participación en los asuntos públicos es un aspecto esencial de toda estrategia eficaz de lucha contra el terrorismo.

En un contexto en el que el acceso a fondos domésticos es escaso, las restricciones previstas en la legislación reseñada tienen el potencial de una estocada fatal a incontables organizaciones que dependen del financiamiento externo para subsistir. Consciente de ello, la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo también ha criticado la forma en que la implementación de estándares internacionales sobre transparencia y prevención de financiamiento de actividades terroristas ha servido a varios Estados como pretexto para someter a las organizaciones no gubernamentales a complicados procesos de registro y limitaciones en el acceso a fondos provenientes del exterior, poniendo en jaque la existencia de muchas entidades que dependen exclusivamente de estos aportes (A/HRC/40/52, párr. 42).

En igual sintonía, la CIDH declaró que los Estados no deben limitar los medios de financiación al alcance de las organizaciones de derechos humanos, sino facilitar su acceso a mecanismos de cooperación financiera internacional, valorando el rol que ejercen en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia.²⁰ Precisamente, el derecho a la libertad de asociación no sólo impone a los Estados un deber de no interferencia, sino que también exige la adopción de medidas de carácter positivo que aseguren su libre ejercicio, toda vez que “las restricciones al ejercicio de estos derechos son graves obstáculos a la posibilidad que tienen las personas de reivindicar sus derechos, dar a conocer sus peticiones y promover la búsqueda de cambios o soluciones a los problemas que les afectan”.²¹

5. Conclusiones

Una sociedad civil fortalecida y empoderada tiene un impacto positivo en todos los niveles, en especial el comunitario, y es fundamental para dar una respuesta efectiva a los múltiples retos que enfrenta Venezuela. La multiplicación de registros, deberes de información e inspecciones, junto con las cada vez mayores limitaciones en el acceso a fondos, mermarán la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de llevar adelante sus actividades, sin que se atisbe ningún beneficio considerable en materia de seguridad o combate al terrorismo que pueda justificar semejantes cargas administrativas.

Resulta imperativo que el Gobierno de su Excelencia busque el modo de racionalizar el marco regulatorio aplicable a la sociedad civil, en línea con los estándares de derechos humanos vigentes, procurando que el cumplimiento de deberes administrativos no devenga en una carga imposible de afrontar para estas organizaciones. Más aún, el Gobierno debe abstenerse de seguir implementando

¹⁹ CSNU, Res. 2462 (2019), S/RES/2462 (2019), párrs. 2 y 5/6; CSNU, Res. 1373 (2001), S/RES/1373 (2001), párr. 1; Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado por la Asamblea General, Res. 54/109, art. 21.

²⁰ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 137.

²¹ CIDH, Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, OEA/ Ser. L /V/II., Doc. 54, 30 diciembre de 2009, párr. 556.

medidas que agraven este cuadro e interpongan nuevos obstáculos al trabajo de estas entidades.

En concreto, el proyecto de Ley de Cooperación Internacional, de ser aprobado, obstaría gravemente al libre y pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación, dificultando, por ende, la labor de defensa de los derechos humanos de las organizaciones de la sociedad civil. Dentro del ya complejo –cuando no hostil– marco regulatorio aplicable a las organizaciones no gubernamentales en Venezuela, este proyecto difícilmente pueda reportar beneficios significativos en materia de transparencia y seguridad, y probablemente conduzca a un desfinanciamiento de estas entidades y, en general, a la contracción del espacio cívico venezolano.

Quisiéramos recordar al Gobierno de Su Excelencia que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Por tal motivo, instamos al Gobierno de Su Excelencia a reexaminar la regulación relativa al registro, control y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales en el marco de una discusión pública, plural y multisectorial que incorpore a los actores de la sociedad civil directamente afectados, a fin de adoptar una legislación que facilite el desarrollo de sus actividades, en un contexto de transparencia y legalidad, valorando al aporte que efectúan a la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho y el sistema democrático.

Los/as Relatores/as quedamos a disposición para brindar una mayor asistencia técnica respecto a la temática abordada en la presente comunicación, si así lo considerara necesario y lo solicitara el Estado de Venezuela.

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 adicional con relación a las preocupaciones mencionadas.
2. Sírvase proporcionar cualquier información sobre las motivaciones para sujetar a las organizaciones no gubernamentales a los diferentes mecanismos de registro referidos en esta comunicación y las posibilidades de simplificar o suprimir dichos mecanismos.
3. Sírvase proporcionar información sobre la posibilidad de las organizaciones cuya inscripción es rechazada de impugnar dicha decisión ante una autoridad judicial competente.
4. Sírvase proporcionar cualquier información sobre la aplicación de la Ley de Defensa de la Soberanía y Autodeterminación Nacional, las

motivaciones seguidas en cada caso y la posibilidad de la organización o del individuo afectado de recurrir dicha decisión ante una autoridad judicial competente.

5. Sírvase proporcionar información sobre las posibles consultas que se hayan realizado con la sociedad civil y / o defensores de derechos humanos con relación al proyecto de Ley de Cooperación Internacional.
6. Sírvase precisar qué objetivos persigue el proyecto de Ley de Cooperación Internacional y por qué, en opinión del Gobierno de Su Excelencia, constituye el medio menos lesivo para el derecho a la libertad de asociación.
7. Sírvase precisar cómo el marco regulatorio y los mecanismos mencionados se aplican a las ONGs que cooperan con la ONU en la implementación del Plan de Respuesta Humanitaria que incluye prestación de servicios a los más necesitados.
8. Sírvase informar sobre la evolución del debate legislativo en curso y la posibilidad de realizar modificaciones al texto.

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.

Fionnuala Ní Aoláin

Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Irene Khan

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

Clement Nyatsossi Voule

Relator 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