COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY PARA LA CREACIÓN DEL ESTADO DE LA GUAYANA ESEQUIBA (Diciembre 2023)

GUÍA DE LECTURA

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

El día 5 de diciembre de 2023 y con posterioridad al refrendo consultivo sobre la cuestión del Territorio Esequibo celebrado el 3 de diciembre de 2023, según se anunció en la prensa, el Presidente de la República entregó al Presidente de la Asamblea un Proyecto de Ley para la creación del Estado de la Guayana Esequiba,[1] a los efectos de implementar el conjunto de medidas que anunció ese día, y que en general estuvieron referidas a implementar básicamente lo que se expresó en la quinta pregunta del referendo consultivo.

Dicho Proyecto de Ley se aprobó de inmediato en primera discusión, teniendo por objeto, el cual, como lo dice la Exposición de Motivos y lo repite el artículo 1º:

> "establecer un conjunto de medios y mecanismos orientados a la defensa del territorio de la Guayana Esequiba, actualmente usurpado por la República Cooperativa de Guyana, como resultado del írrito

[1] Véase las referencias en el reportaje de Carlos Eduardo Sánchez," El Presidente refirió que este instrumento dará pie a la implementación de la decisión tomada por el pueblo de Venezuela en el referéndum consultivo," en Últimas Noticias, 5 de diciembre de 2023, disponible en: https://ultimasnoticias.com.ve/noticias/esequibo/maduro-entrega-a-la-an-ley-para-creacion-de-la-guayana-esequiba/?utm_source=substack&utm_medium=email

Laudo Arbitral de 1899, con el propósito de asegurar la soberanía e integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela,"

En ese sentido, el artículo 2 del Proyecto de Ley definió expresamente la finalidad de la misma, así:

"1. Preservar la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional como derechos irrenunciables de la Nación.

2. Ratificar la vigencia del Acuerdo de Ginebra de 1966 como único instrumento jurídico valido para una solución práctica y mutuamente aceptable de la controversia sobre la Guayana Esequiba.

3. Otorgar a la Guayana Esequiba la categoría de estado dentro de la división político territorial de la República Bolivariana de Venezuela y establecer el régimen de funcionamiento de los Poderes Públicos de esa entidad.

4. Proteger a la población actual y futura del territorio de la Guayana Esequiba y garantizar sus derechos humanos, de conformidad con lo establecido en la República Bolivariana de Venezuela."

Conforme al artículo 7 del Proyecto, todos los órganos del Poder Público, en ejercicio de sus competencias, deben colaborar activamente en la consecución de los fines de esta Ley, "en aplicación de lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tomando en cuenta su estrecha vinculación con la garantía de la integridad territorial, soberanía y autodeterminación de la Nación."

Con tales objeto y finalidad, el Proyecto presentado se dividió en tres capítulos fundamentales: el Primero, con declaraciones generales sobre la posición de Venezuela sobre el Laudo Arbitral de 1899, el Acuerdo de Ginebra y el sometimiento de resolución de conflictos internacionales a terceros; el segundo sobre la creación del Estado Guayana Esequiba; y el tercero sobre acciones de protección del territorio de la Guayana Esequiba.

Todo el articulado del Proyecto de Ley y su objeto, por lo demás, se rige, como lo dispone el artículo 3 de la Ley,

“por los principios de integridad territorial, independencia, libertad, soberanía, inmunidad, autodeterminación nacional, cooperación, igualdad entre los Estados, no intervención en asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, respeto a los derechos humanos, y solidaridad.”

Nuestra intención, con estas notas es comentar el contenido del Proyecto de Ley, en el texto que ha circulado en las redes sociales y que se informó que había sido aprobado en primera discusión, como una especie de guía de lectura del mismo para facilitar su comprensión general, consciente de que se trata de comentarios provisionales pues habrá que esperar el texto de la Ley sancionada para analizarlo debidamente.

I. DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

El Capítulo Primero del Proyecto de ley, además de identificar el objeto (art. 1) y la finalidad (art. 2) de la ley, contiene una serie de declaraciones generales fundamentales, definitorias de la política del Estado en relación con la cuestión de la Guayana Esequiba, que en cierta forma se refieren al contenido del texto de las primeras tres preguntas formuladas en el referendo consultivo, que son las siguientes:

1. La declaración del carácter írrito del Laudo Arbitral de 1899

En primer lugar, la ratificación del c*arácter írrito del Laudo Arbitral de 1899,* a cuyo efecto, el artículo 4 dispone que:

*“*Artículo 4. Se declara írrito el Laudo emitido por el Tribunal Arbitral reunido en París el 3 de octubre 1899, mediante el cual se pretende despojar a Venezuela del territorio de la Guayana Esequiba que históricamente le pertenece desde la creación de la Capitanía General de Venezuela en 1777, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad.”

Se trata de una declaración principista que fundamentalmente es una ratificación, precisada, del contenido de la norma del artículo 10 de la Constitución, y de lo que fue el texto de la primera pregunta del referendo consultivo.

2. La declaración del carácter del Acuerdo de Ginebra de 1966 como único instrumento que regula la solución de la controversia del Esequibo

En segundo lugar, la ratificación del *carácter del Acuerdo de Ginebra de 1966*, a cuyo efecto, el artículo 5 del Proyecto de Ley dispone que:

> Artículo 5. A los fines de esta Ley, el Acuerdo para Resolver la Controversia entre Venezuela y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la Frontera entre Venezuela y Guayana Británica, conocido como Acuerdo de Ginebra de 1966, constituye el único instrumento jurídico válido para alcanzar una solución práctica y mutuamente aceptable para la República Bolivariana de Venezuela y la República Cooperativa de Guyana en relación con la controversia sobre el territorio de la Guayana Esequiba."

El artículo repite el texto de la segunda pregunta del referendo consultivo sobre el Acuerdo de Ginebra de 1966, instrumento internacional que es precisamente conforme al cual la cuestión del Territorio Esequibo entre Guyana y Venezuela está siendo conocida por la Corte Internacional de justicia desde 2018, y sobre lo cual la Corte declaró su competencia desde 2020.

3. La declaración general de que en el futuro no se someterá a terceros la resolución de controversias sobre asuntos relacionados con su independencia e integridad territorial.

En tercer lugar, una declaración general de política internacional hacia futuro sobre *no sometimiento a mecanismos de resolución de controversias,* que se formula en el artículo 6 del Proyecto de Ley, con el siguiente texto:

> **Artículo 6.** La República Bolivariana de Venezuela no someterá a mecanismos de resolución de controversias por parte de terceros, incluyendo arbitrajes y la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, los asuntos relacionados con su independencia e integridad territorial.
>
> La República Bolivariana de Venezuela hará reserva expresa en todo tratado internacional que prevea mecanismos de resolución de

controversias por parte de terceros, excluyendo de la aplicación de tales mecanismos todos los asuntos relacionados con sus intereses vitales, tales como la independencia e integridad territorial."

Tal como está redactada esta norma, no es más que una declaración de principios en materia de política internacional de no someter hacia el futuro ("no someterá"), es decir, a partir de la entrada en vigencia de la Ley, la resolución de controversias sobre asuntos relacionados con la independencia e integridad territorial de la R a terceros, incluyendo mecanismos de arbitraje o resolución judicial por la Corte Internacional de Justicia.

Nada en esta norma permite deducir que mediante el Proyecto de Ley se esté desconociendo la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para el asunto que está conociendo relacionado con la cuestión de límites con Guyana y en particular, sobre la nulidad del Laudo Arbitral de 1899.

4. La declaración general del deber ciudadano de defender el Esequibo

Y en cuarto lugar, una declaración del deber de todos los venezolanos de proteger la soberanía sobre la Guayana Esequiba, que se formula en el artículo 8 del proyecto, con el siguiente texto:

> **"Artículo 8.** Todos los venezolanos y venezolanas tienen el deber de resguardar, proteger y reivindicar la soberanía de la República Bolivariana de Venezuela sobre el territorio de la Guayana Esequiba, así como la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela."

II. LA CREACIÓN DEL ESTADO GUAYANA ESEQUIBA

1. El nuevo Estado y su superficie

Siguiendo los lineamientos de la pregunta quinta del referendo consultivo, el artículo 9 del Proyecto de ley "crea el Estado Guayana Esequiba dentro de la organización político territorial de la República Bolivariana de Venezuela" como "una entidad autónoma en lo político, con personalidad jurídica plena y patrimonio propio e independiente."

Conforme al artículo 10, del proyecto de Ley, ese nuevo Estado de la Federación:

> "tendrá la superficie del actual territorio de la Guayana Esequiba, comprendida dentro de los siguientes límites: Norte: Océano Atlántico; Sur: Brasil; Este: Río Esequibo y por el Oeste: Estados Delta Amacuro y Bolívar."

2. El gobierno y administración del nuevo Estado

El gobierno y administración del Estado Guayana Esequiba, como el de todos los Estados, "corresponde a un Gobernador" que debe ejercer las funciones que le otorga la Constitución y la ley, y quien en todo caso debe "ser venezolano por nacimiento, mayor de veinticinco años y de estado seglar," y debe ser electo "por un periodo de cuatro años por mayoría de las personas que voten,' pudiendo ser reelecto (art. 11).

Tal como se dispuso en la Disposición Transitoria Primera,

> "Hasta tanto se celebren las elecciones en el Estado Guayana Esequiba, de conformidad con el Acuerdo de Ginebra y el derecho internacional, el gobierno y administración del Estado será ejercido por un Jefe de Gobierno designado por el Presidente de la República".

La redacción de esta Disposición Transitoria sugiere que hasta tanto no se resuelva la controversia con Guyana conforme al "Acuerdo de Ginebra y al derecho internacional," que será cuando puedan realizarse las elecciones en el nuevo Estado de la Federación, en la nueva entidad no habrá un Gobernador electo sino un Jefe de Gobierno designado por el Presidente de la República.

El Proyecto de Ley agregó, además, en la Disposición Transitoria Tercera, que la sede del jefe de Gobierno del nuevo Estado Guayana Esequiba será la ciudad de Tumeremo, ubicada en el Municipio Sifontes del Estado Bolívar, "hasta tanto se alcance una solución práctica y mutuamente aceptable con la República Cooperativa de Guyana en torno a la controversia territorial."

3. El Poder Legislativo en el nuevo Estado.

En cuanto al Poder Legislativo Estadal, el artículo 12 del Proyecto de ley dispone que el mismo "será ejercido por un Consejo Legislativo

conformado por siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y a los Municipios que lo conformen." Dicho Consejo Legislativo debe ejercer "las funciones que le otorga la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Conforme a la Disposición Transitoria Segunda del Proyecto de Ley, "hasta tanto se celebren las elecciones en el Estado Guayana Esequiba para el Consejo Legislativo, de conformidad con el Acuerdo de Ginebra y el derecho internacional, el Poder Legislativo del estado será ejercido por la Asamblea Nacional."

De la redacción de esta Disposición Transitoria, igualmente se deduce que hasta tanto no se resuelva la controversia con Guyana conforme al "Acuerdo de Ginebra y al derecho internacional," que será cuando puedan realizarse las elecciones en el nuevo Estado de la Federación, en la nueva entidad no habrá un Consejo Legislativo sino que será la Asamblea Nacional la que ejercerá el Poder Legislativo en la nueva entidad político territorial.

4. La Contraloría del nuevo Estado

El artículo 13 del Proyecto de Ley estableció que en nuevo Estado "tendrá una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional," y "ejercerá, conforme a la Constitución y la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estadales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República." Conforme a la Disposición Transitoria Tercera, la sede de dicho órgano también será la ciudad de Tumeremo en el Estado Bolívar, igualmente "hasta tanto se alcance una solución práctica y mutuamente aceptable" con Guyana "en torno a la controversia territorial.".

5. Repercusiones en el ámbito institucional del poder nacional de la creación del nuevo Estado Guayana Esequiba.

Como en los Estados de la Federación se deben elegir diputados y senadores, en el artículo 14 del Proyecto de Ley se regula el tema respecto del nuevo Estado Guayana Esequiba, indicándose que:

> "tendrá una representación parlamentaria en la Asamblea Nacional que será elegida por los habitantes de ese territorio, de conformidad con las normas que dicte el Consejo Nacional Electoral."

Sin embargo, la Disposición Transitoria Cuarta del Proyecto de Ley dispone igualmente que:

> "hasta tanto se celebren las elecciones en el Estado Guayana Esequiba, de conformidad con el Acuerdo de Ginebra y el derecho internacional, la representación parlamentaria en la Asamblea Nacional será escogida en una circunscripción nacional, de conformidad con las normas que dicte el Consejo Nacional Electoral."

Por otra parte, como los Estados de la Federación forman parte del sistema de administración financiera del sector público, el artículo 15 del Proyecto de Ley obliga al Ejecutivo Nacional a "incorporar la estructura orgánica y funcional del Estado Guayana Esequiba" de conformidad con la ley que regula la materia.

Igualmente, como en el nuevo Estado Guayana Esequiba deben funcionar tribunales de la República, el artículo 16 del Proyecto de Ley le asigna al Tribunal Supremo de Justicia la función de:

> "crear tribunales con competencia en el territorio de la Guayana Esequiba o atribuir dicha competencia a tribunales existentes, a los fines de garantizar el acceso a la justicia y la protección judicial de los habitantes de ese Estado."

III. ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LA GUAYANA ESEQUIBA

1. Un nuevo mapa de Venezuela

En el artículo 17 del Proyecto de Ley se declara que "el mapa político de la República Bolivariana de Venezuela deberá incluir el territorio del Estado Guayana Esequiba como parte integrante del territorio nacional," siendo dicho mapa, "de uso obligatorio por parte de todos los órganos y entes del Poder Público," aún cuando esto no responda a la realidad, porque como se establece en los artículos anteriores y en sus respectivas Disposiciones Transitorias, ello solo tendrá lugar cuando se resuelva la controversia con Guyana conforme al "Acuerdo de Ginebra y al derecho internacional."

En todo caso, a partir de la vigencia de la ley, el nuevo mapa es obligatorio, estableciéndose:

En primer lugar, la prohibición de:

> "la publicación del mapa político de la República Bolivariana de Venezuela sin la incorporación del territorio del Estado Guayana Esequiba"(art. 17).

En segundo lugar, sanciones de "multa que oscile entre mil (1.000) y cien mil (100.000) veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicada por el Banco Central de Venezuela, a quien:

> "elabore, publique o distribuya mapas, planos o cartas totales o parciales de la República Bolivariana de Venezuela o cualesquiera otras formas que incluyan su representación, que omitan el territorio del Estado Guayana Esequiba"(art. 18).

Las multas deben ser impuestas por el Presidente del Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, de conformidad con la ley que regula la cartografía nacional, para lo cual debe seguir previamente el procedimiento administrativo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debiendo, el monto de las mismas, ingresar al Fisco Nacional (art, 18).

2. La declaración como documento histórico de toda información relacionada con le Guayana Esequiba

En el artículo 19 del Proyecto de Ley se declara como:

> "documento histórico de la nación y recurso fundamental de interés superior para el Estado toda la información que guarde relación, directa o indirecta, con el territorio de la Guayana Esequiba o con hechos o situaciones de interés para la determinación de los derechos de la República Bolivariana de Venezuela sobre dicho territorio, la reconstrucción de sus antecedentes históricos o la defensa de los derechos de la República sobre dicho territorio ante cualquier jurisdicción."

Como una de las consecuencias de esta declaración general sobre el carácter de documento histórico de las informaciones sobre el Territorio Esequibo y los derechos de Venezuela sobre el mismo, se establece un

deber general de que la misma sea puesta a disposición del Estado, salvo que la información sea disponible al público, estableciéndose así en el artículo 20 del proyecto de Ley lo siguiente:

> **"Artículo 20.** Las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, órganos o entes de la Administración Pública Nacional, Estadal o Municipal, que posean, administren o gestionen, por cualquier título, la información a que hace referencia esta Ley deben ponerla a disposición de la República Bolivariana de Venezuela, por órgano de la Comisión Presidencial de Estado para la Garantía de la Integridad Territorial y Asuntos Limítrofes, salvo que tuvieren certeza de que dicha información consistiere en documentos o información disponibles al público."

3. Las prohibiciones de contratación impuestas a los órganos y entes públicos con entidades que estén operando en la Guayana Esequiba

En el artículo 21 del Proyecto de Ley se estableció una prohibición general dirigida a "los órganos y entes del Poder Público" de:

> "celebrar contratos o acuerdos con personas jurídicas que se encuentren operando o colaboren con la operación en el territorio de la Guayana Esequiba o las aguas pendientes por delimitar entre Venezuela y la República Cooperativa de Guyana, con base en concesiones, autorizaciones o permisos otorgados unilateralmente por Guyana en violación del Acuerdo de Ginebra y el derecho internacional."

4. El establecimiento de restricciones a los derechos políticos de los ciudadanos

Por su parte, el artículo 22 del proyecto de Ley establece lo que se identifica como "prohibición de acceso a cargos públicos," al disponer lo siguiente:

> **"Artículo 22.** No podrán ser postulados a cargos de elección popular o ejercer cargos públicos las personas que, incumpliendo el deber previsto en el artículo 130 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y esta Ley, favorezcan públicamente la

posición de la República Cooperativa de Guyana en torno a la Guayana Esequiba o deshonren los símbolos patrios de la Nación.”””

Esta restricción a los derechos políticos de los ciudadanos a ocupar cargos públicos y a ser electos, es inconstitucional pues conforme a lo establecido en los artículos 39 y 65 de la Constitución, dichos derechos solo se encuentran restringidos respecto de las personas sujetas a inhabilitación política o a interdicción civil, por razones de edad en los términos que para cada cargo establece la Constitución, o que hayan sido condenadas por delitos que afecten al patrimonio público.

Una Ley no puede crear una restricción para el ejercicio de cargos públicos por nombramiento o por elección, por causa de las opiniones que pueda expresar una persona sobre cualquier asunto, incluyendo el tema de la Guayana Esequiba, pues además, sería violatoria de la libertad de expresión del pensamiento que garantiza el artículo 57 de la propia Constitución, donde solo se restringe “el anonimato, la propaganda de guerra, los mensajes discriminatorio y los que promuevan la intolerancia religiosa.”

Por otra parte la indeterminación de la fórmula utilizada en la redacción de la norma para imponer la inconstitucional restricción, al referirse a las personas que “favorezcan públicamente la posición de la República Cooperativa de Guyana en torno a la Guayana Esequiba Guyana,” puede dar lugar a abusos de poder en su aplicación por parte de los órganos administrativos que tengan a su cargo el nombramiento de funcionarios o de los órganos electorales que han de recibir postulaciones para cargos de elección popular.

New York, 12 de diciembre de 2023