



**AUDIENCIA TEMÁTICA REGIONAL SOBRE
RESTRICCIONES LEGALES A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN
AMÉRICA LATINA**

**LAS MALAS PRÁCTICAS REGIONALES REFLEJADAS EN LOS CASOS DE
BOLIVIA, ECUADOR, PERÚ, PANAMÁ Y NICARAGUA**

**144° PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DE LA COMISION INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

28 de marzo de 20120

INTRODUCCION

La Fundación para el Debido Proceso (DPLF), la Fundación Construir de Bolivia, la Alianza Ciudadana Pro Justicia de Panamá, Fundamedios de Ecuador, la Comisión Permanente de Derechos Humanos de Nicaragua, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos-Perú Equidad y la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (RedLad) presentan ante la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión o la CIDH) el siguiente informe¹ sobre restricciones legales a la libertad de asociación en América Latina, en particular en Panamá, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Perú.

Los peticionarios representamos organizaciones de sociedad civil (en adelante, OSC) de diversos países con gobiernos de distintas orientaciones ideológicas que estamos experimentando y observando obstáculos muy similares al goce pleno de la libertad de asociación – derecho fundamental consagrado en el Artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estos obstáculos legales ya sea a través de normas vigentes, propuestas de legislación, o simplemente prácticas de los Estados se han incrementado, en los últimos años. Medidas administrativas y legales están escritas con terminología muy ambigua y son implementadas de forma altamente discrecional. Estas normas y prácticas, y la amenaza permanente de un nuevo proyecto de ley restrictivo, suelen tener el efecto de interferir en el funcionamiento normal de las OSC, amedrentar a sus miembros, disuadir a sus donantes de seguir apoyándolos, y restringir la participación de OSC independientes en el debate y formación de políticas públicas.

A través del presente informe, queremos evidenciar ante la Honorable Comisión, que el uso de estas leyes y medidas administrativas limitan seriamente el ejercicio de la libertad de asociación y no encuadran dentro de las excepciones establecidas por el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este informe recoge información actualizada sobre prácticas restrictivas y contextos legales desfavorables para el funcionamiento de las OSC que se observan en varios países de la región y que será de utilidad para el trabajo de la CIDH. A los efectos de organizar de manera efectiva la información, presentamos la situación descrita dividida en las siguientes categorías de obstáculos: a) restricciones para el registro de OSC; b) limitaciones al funcionamiento de las OSC; c) obstáculos para el acceso a la cooperación internacional de las OSC; y d) discrecionalidad excesiva en la imposición de sanciones a las OSC.

La Comisión viene atendiendo la situación de los defensores y las defensoras a través de su Relatoría Especial sobre Defensores y Defensoras y, en ese sentido saludamos la publicación del reciente *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas* (en adelante, *Segundo informe*), cuyo contenido y análisis es de suma utilidad para el trabajo de las OSC y para los Estados, asumiendo que ellos tomarán en cuenta las recomendaciones allí formuladas. Adjunto a este informe, algunas organizaciones peticionarias están presentando a la CIDH sus informes individuales por país que documentan en mayor detalle y análisis los contextos legales desfavorables y las prácticas restrictivas observadas que están poniendo en peligro el pleno goce del derecho a la libre asociación.

¹ Las organizaciones peticionarias firmantes han recibido el apoyo técnico del Centro Internacional para la Ley sin Fines de Lucro (International Center for Not-for-Profit Law o ICNL) para la preparación de este informe.

Presentamos este informe con la esperanza de que sea de utilidad para la Comisión y le de información valiosa que le permita avanzar en el desarrollo de estándares interamericanos para garantizar la libertad de asociación. También esperamos que el informe motive a los Estados Miembros a reconocer y abandonar algunas malas prácticas frecuentes en la legislación y prácticas de los Estados, dirigidas a limitar y hasta controlar el trabajo de las OSC – prácticas que vemos en toda la región, implementadas por gobiernos de toda orientación.

Consideramos este informe como un aporte a las OSC de la región, y esperamos que la CIDH promueva oportunidades de enseñanza e intercambios de experiencias entre las OSC para que conozcan y defiendan mejor su derecho a la libre asociación. Finalmente, tal como la Comisión ha señalado en el *Segundo informe*, esperamos que este informe sirva para recordar a los Estados Miembros y Observadores Permanentes de la Organización de Estados Americanos que las OSC tienen el derecho de recibir apoyo de la cooperación internacional, y que es importante que los gobiernos donantes sigan proporcionando este apoyo legítimo y necesario de manera directa a las OSC de la región.

I. Restricciones para el registro de OSC

En esta parte abordaremos algunos de los principales obstáculos que presentan los Estados representados en esta audiencia para el registro de OSC, en contravía de lo señalado por los estándares internacionales que establecen expresamente la necesidad de que los países cuenten con procesos ágiles, sencillos y expeditivos para la inscripción de OSC.

a. Trámites engorrosos y lentos para el registro de OSC

Ni las leyes ni las prácticas para el registro de OSC en la mayoría de los países peticionarios cumplen con los estándares fijados por la CIDH en su reciente *Segundo Informe*, en donde se indica que el procedimiento para registrar una organización de la sociedad civil “debe traducirse en un efecto declarativo y no constitutivo” y ser de naturaleza “rápida, exigiendo solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del mismo”². Las leyes y prácticas descritas a continuación demuestran que en varios países de la región, el proceso de registro de OSC sigue siendo un **proceso discrecional y discriminatorio**.

En **Panamá**, por ejemplo, la documentación solicitada para registrar una OSC es considerada **excesiva y redundante** y –lo que es peor aun– no hay una clara definición de su contenido. El procedimiento es de larga duración y muy costoso, en parte porque el proceso de registro está centralizado en la ciudad de Panamá y porque se exige la actuación de un apoderado legal, lo cual implica costos adicionales. El funcionario encargado de atender las solicitudes de personalidad jurídica de las OSC ejerce tanta discrecionalidad que él mismo reporta que rechaza el 99 por ciento de las solicitudes la primera vez por *supuestos errores técnicos*, cuando todas las solicitudes han sido preparadas y presentadas por abogados, tal como establece la norma

² CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 171 y 173.

(Decreto Ejecutivo 524 del 2005)³. Evidentemente, este procedimiento se aleja de los estándares del sistema interamericano, que han insistido en que la inscripción de una organización debe llevarse a cabo de forma rápida y sencilla.⁴

En **Bolivia** desde hace dos años, *el proceso de registro nacional de OSC se encuentra paralizado*. La nueva Constitución -aprobada en febrero de 2009- ha vuelto a centralizar el otorgamiento de personerías jurídicas para OSC con ámbito nacional, dejando a las prefecturas solo las de ámbito departamental. Así, el art. 298 (II-15) dispone como “competencia exclusiva del nivel central del Estado, ... la otorgación de personalidad jurídica a [organización no gubernamental (ONG), Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento]”. Esto ha sido reglamentado por el Decreto Supremo 0802 (23-Febrero-2011): “Es competencia del Ministerio de Autonomías otorgar y registrar personalidad jurídica a organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento”. Asimismo, el Ministerio de Autonomía no ha habilitado el reglamento, procedimiento y oficina encargada de esta tarea. Como consecuencia desde hace dos años cientos de trámites de conformación de entidades civiles con trabajo en más de dos departamentos y modificación de sus estatutos se encuentran paralizados y en suspenso, ya que no los atienden ni el Ministerio de Autonomía, ni las Prefecturas de Departamento.

Tanto la Ley No. 147, que regula a las OSC de **Nicaragua**, como la Ley del Procedimiento de la Asamblea Nacional le otorgan al *poder legislativo la autoridad de conceder personalidad jurídica a las OSC* – y también la autoridad de disolverlas. Muchas de las OSC del país consideran que estas normas proporcionan cierta seguridad a las entidades civiles, al no sujetar estas determinaciones de personalidad jurídica a la discrecionalidad partidista de funcionarios del ejecutivo. Sin embargo, la Ley No. 147 nunca ha sido reglamentada, y la ausencia de requisitos claros sobre la documentación que las OSC deben entregar con su solicitud y la falta de límites de tiempo para atender a solicitudes por parte del personal legislativo ha convertido el trámite de solicitud de personería jurídica en algo engorroso para las OSC. El proceso también está centralizado en Managua, lo que implica costos adicionales para los solicitantes del interior del país. De acuerdo a los peticionarios, aquellas OSC que no tengan “buenas relaciones” con un diputado que pueda patrocinarles su solicitud encuentran demoras de hasta varios años para conseguir su personería. Si bien la ley no fija un arancel para el registro, los costos de solicitud de personería jurídica terminan siendo muy elevados en comparación con una asociación con fines de lucro cuya tramitación es mucho más sencilla y menos costosa.

b. Barreras financieras para el registro de OSC

Los peticionarios también reportan barreras financieras cuando intentan registrar sus organizaciones. En **Ecuador** por ejemplo, el Decreto Presidencial No. 982 obliga a las fundaciones y corporaciones de segundo y tercer grado a contar con un patrimonio mínimo de US\$ 4,000 en dinero en efectivo, para poder conseguir la personalidad jurídica, cuando en el

³ “Entorno Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Panamá”, Alianza Ciudadana Pro-Justicia, Junio 2011, p. 14.

⁴ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 171 y 173

país, una entidad con fines de lucro se puede constituir con US\$ 400. En **Bolivia**, las prefecturas tienen la discreción de fijar montos para registrar a las OSC que son superiores a los costos equivalentes para entidades con fines de lucro. Por ejemplo, en el departamento de La Paz, se cobra a una OSC BS.1,696 para registrarse (equivalente a US\$ 244) mientras una sociedad de responsabilidad limitada paga apenas BS. 455 (equivalente a US\$ 65).

II. Limitaciones y obstáculos para el funcionamiento de las OSC

a. Limitaciones no prescritas por ley

En su reciente informe, la Comisión resalta que las limitaciones a la libertad de asociación “*sólo serán válidas si han sido establecidas por ley (mediante una decisión del Parlamento...) y no son permisibles si se establecen por decreto de gobierno o mediante otro tipo de decisión administrativa*”⁵. Además, indica que dicha limitación debe ser “*precisa, taxativa y previa*”⁶. Sin embargo, como se explica a continuación, en varios de los países de la región, **la legislación que regula las OSC ha sido modificada extensamente y reiteradamente a través de decretos presidenciales y normas administrativas** desnaturalizando el principio establecido por los estándares internacionales.

El marco legal resultante se vuelve tan complejo que es común que muchas OSC ni siquiera puedan identificar las leyes que las rigen, y mucho menos entender la relación entre normas de diferentes rangos. También hay una tendencia en la región a utilizar términos ambiguos en las normas. La combinación de estas prácticas crea restricciones a la libertad de asociación que difícilmente pueden ser entendidas y cumplidas por las OSC, y que abren las puertas a la implementación discrecional por parte del Estado.

En **Ecuador**, el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil no está regulado por una norma expedida por la función legislativa, por el contrario, son normas inferiores como decretos presidenciales, acuerdos interministeriales y resoluciones las que las regulan. Debido a esto, una dificultad de entrada radica en que las normas que regulan el funcionamiento de OSC se encuentran dispersas en normas de diferente rango. Así por ejemplo, en el Acuerdo Ministerial 004, que no es una norma de carácter general sino más bien interinstitucional, se establecen algunos requisitos de control y de disolución de personas jurídicas sin fines de lucro, contraviniendo el principio de legalidad que debe primar para establecer restricciones al derecho de asociación. A manera de ejemplo, el artículo 3 del Acuerdo, establece la obligación de las organizaciones sin fines de lucro que tengan un ingreso mayor a US\$100.000 dólares a presentar un reporte anual – requisito que no aparece en ningún decreto ejecutivo.

Existen complicaciones parecidas para las OSC en **Panamá**, donde un análisis recientemente publicado indica que “las normas que contemplan los derechos y obligaciones [de las OSC] se encuentran dispersas en Leyes, Decretos Leyes, Decretos Ejecutivos, y Resoluciones

⁵ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 165.

⁶ *Idem.*

Ministeriales, entre otras.”⁷ Como resultado, se estiman que “hay un desconocimiento general, en cuanto a la normativa que regula a las organizaciones no gubernamentales.”⁸

En **Nicaragua** se encuentra vigente la Ley No. 147 de 1992, Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, la cual nunca ha sido reglamentada por lo que su implementación se ha basado en prácticas administrativas. El funcionamiento de OSC ha sido regulado desde entonces por medio de decretos de carácter administrativo. Esta situación ha otorgado amplia discrecionalidad a los Ministros de Gobernación de turno para la incorporación de nuevos requisitos para el funcionamiento en regla de las OSC. Como un ejemplo, ha surgido el requisito de conseguir una *Constancia de Cumplimiento* en que el Ministerio de Gobernación da fe de que la organización se encuentra al día con sus obligaciones (tributarias y de otro tipo, como el seguro social) frente al Estado. Tanto las entidades públicas como privadas (por ejemplo, bancos) exigen dicha *Constancia* para realizar trámites con las OSC. Ni el otorgamiento ni la utilidad de dicha *Constancia* se encuentra establecida en la Ley No. 147. Esto se ha traducido en que el otorgamiento de este documento es una potestad discrecional del Ministerio, el cual no tiene establecido un plazo o requisitos claros para su otorgamiento, y puede tomar semanas o meses, afectando la labor de las organizaciones.⁹

En **Bolivia**, ha sido motivo de especial preocupación para las OSC del país la creación de una Comisión Legislativa -de tipo político- de fiscalización a las organizaciones no gubernamentales, en lugar de aplicar la institucionalidad establecida para controlar el trabajo técnico de las OSC, a través de la Dirección de ONG del Vice Ministerio de Planificación y Financiamiento Externo (VIPFE).

Asimismo, las normas frecuentemente contienen ciertas disposiciones que pueden resultar ambiguas al momento de su aplicación. Es especialmente preocupante cuando estas disposiciones no claras establecen las causales de disolución de una OSC. Por ejemplo, el Decreto Presidencial No. 982 de **Ecuador** establece como causal de disolución “comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como *contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los ministerios u organismos de control y regulación*”. En este sentido, los términos resaltados son disposiciones ambiguas y abiertas, que podría dar cabida a actos de arbitrariedad por parte del poder público.

b. La exigencia de información privada a las OSC

La Comisión, en el *Segundo informe*, describe la carga que significa para las OSC las revisiones rutinarias, requisitos de documentación, e inspecciones que obligan a las organizaciones a “permitir el acceso a sus archivos en cualquier momento a las autoridades sin orden judicial para ello”¹⁰, e interpreta que la libertad de asociación garantiza el derecho de funcionar “sin

⁷ “Entorno Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Panamá”, Alianza Ciudadana Pro-Justicia, Junio 2011, p. 24.

⁸ *Idem.*

⁹ <http://www.migracion.gob.ni/?o=seccion&a=ver&i=15>

¹⁰ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 176.

intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca”, y que estos requisitos pueden comprometer los derechos a la privacidad de las OSC¹¹. La Comisión señala en particular que “el derecho de acceso a la información pública obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos...”¹².

Sin embargo, vemos prácticas generalizadas en los países de los peticionarios que consisten en que el Estado les solicita información que se podría considerar privada de las OSC y sus integrantes, y además les obliga a la publicación de la misma vía internet. Estos requisitos pueden disuadir a una persona de integrarse a una organización controvertida o de naturaleza especialmente sensible (como, por ejemplo, una OSC de víctimas de tortura), por considerar la publicación de su membresía una violación a su privacidad, o inclusive, un riesgo inaceptable a su seguridad. De la misma manera, estos requisitos pueden disuadir a una OSC a solicitar apoyo técnico o financiero de un donante que ha sido atacado por el gobierno. De esta forma estas prácticas representan una severa limitación a la libertad de asociación; como ya lo ha señalado la Comisión en su *Segundo Informe* al referirse al proyecto de ley de Acceso a la Información Pública en Bolivia.¹³

En **Panamá** diversas normas ¹⁴ obligan a las OSC a llevar control exhaustivo de fondos recibidos y transferidos. En el año 2010, el gobierno modificó la ley para obligar a todas las OSC registradas en el país a mantener una página de internet que contenga la información de las donaciones y los donantes. Esta página debe ser actualizada mensualmente, y de registrarse cualquier cambio, el mismo debe ser informado a la Dirección General de Ingresos, pero no se designa expresamente una entidad fiscalizadora, ni las medidas aplicables o el procedimiento en caso de incumplir la obligación

El Decreto Presidencial No. 982 de **Ecuador** requiere que la información que las OSC proporcionen a sus ministerios supervisores, incluyendo fuentes de ingreso y *los nombres de los miembros* sea incorporada en el Registro Único para las Organizaciones de la Sociedad Civil, disponible al público a través de una página de Internet. Se establece también la obligación de

¹¹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 175 y 177.

¹² CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 181

¹³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 182 (recuadro).

¹⁴ Los reportes financieros se presentan ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Se establecen las siguientes obligaciones fiscales:

- Mediante Decreto Ejecutivo 237 de 2000 y Resolución 201-054 de 2001, se obliga a presentar formulario de pagos a terceros, con multa de \$10 a \$1000 en caso de no presentación.
- Mediante Ley 50 de 2003 modificada por Ley 49 de 2009, se obliga a llevar control exhaustivo de fondos recibidos y transferidos mediante registro detallado de operaciones o transacciones financieras o donaciones que justifiquen origen o naturaleza de los mismos, y a presentar informe detallado de todas las donaciones recibidas, con multas de \$50 por incumplimiento y \$250, en caso de reincidencia.
- Mediante Ley 33 de 2010 se adiciona a la Ley 50 de 2003 la obligación de mantener un sitio web actualizado mensualmente con toda la información de los donantes, informando a la Dirección General de Ingresos de cualquier cambio en dirección web u otra información.

presentar actas de asambleas, informes económicos y de auditoría, así como cualquier otra información relacionada con sus actividades y requerida por la autoridad.

En **Nicaragua** en 2008, las autoridades allanaron las oficinas del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO) y del Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM), e incautaron diversos archivos y computadoras. La orden de allanamiento no indicaba específicamente cuáles eran las presuntas violaciones que motivaron la investigación, y tan sólo hacía referencia a acusaciones sobre "operaciones irregulares e inusuales con fondos provenientes del exterior". Anteriormente, *El 19*, una publicación del gobierno que tiene una presencia destacada en la página de inicio de la Presidencia, alegó que había existido colaboración financiera indebida entre CINCO y MAM, ya que esta última agrupación no era una OSC registrada.

Las prácticas descritas son claramente contrarias a los estándares establecidos por la CIDH en materia de libertad de asociación, ya que como dice en su reciente informe, la libertad de asociación garantiza a las OSC el derecho de funcionar “*sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca*”¹⁵ y que asimismo estos requisitos pueden comprometer los derechos a la privacidad de las OSC.¹⁶

c. Limitaciones a la participación de OSC independientes en la formación de políticas públicas

La Comisión señala con claridad en su *Segundo Informe* que las OSC no deberían ser restringidas para participar “en actividades de consulta y supervisión de las políticas públicas de los Estados en materia de determinados derechos humanos”, en razón de recibir financiamiento internacional o porque sus directivas estén integradas por personas extranjeras o religiosas¹⁷. Sin embargo, como informan los peticionarios, los Estados están limitando la participación de las OSC independientes en la formación de políticas públicas. Para ello, utilizan una variedad de mecanismos legales, incluyendo cortar el acceso a los fondos necesarios para el funcionamiento de las OSC a través de prohibiciones al uso de fondos extranjeros para las actividades relacionadas con la legislación nacional (analizado en la sección que sigue) y reemplazando a las OSC independientes por organizaciones partidistas en el diseño de políticas públicas, en algunos casos resguardando este papel vía legislación para organizaciones afiliadas al poder gobernante.

En **Nicaragua**, los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) -también conocidos como “El Poder Ciudadano”, son formas de organización promovidas por el actual gobierno, dirigidas a concentrar la participación ciudadana en asuntos de Estado para quienes forman parte de estas estructuras y son políticamente afines al partido gobernante. El 8 de marzo del corriente año, el Congreso aprobó la Ley 786 denominada “Ley de Reforma y Adición a la Ley 40 Ley de Municipios”; estableciendo en el inciso 9 del artículo 34 que entre las atribuciones de los

¹⁵ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 175.

¹⁶ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 177.

¹⁷ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 174.

alcaldes están elaborar el presupuesto con amplia participación del “poder ciudadano”, es decir, los CPC. En contraste, recientemente se promulgó la Ley 779 denominada “Ley Integral contra la violencia hacia las mujeres”, la cual fue promovida por organizaciones de mujeres desde la sociedad civil. Esta normativa creó la “Comisión Nacional Intersectorial de Lucha contra la Violencia Hacia la Mujer”, y paradójicamente, en su composición se excluye a las OSC, aun aquellas que impulsaron la Ley, limitando su participación a reuniones de consulta dos veces al año, con mínima oportunidad para incidir en las políticas que desde esa instancia se implementen. De esta manera, espacios de participación para la sociedad civil que estaban reconocidos en la legislación nicaragüense han sido o eliminados o resguardados – a nivel nacional y local- para los CPC, limitándose el pleno ejercicio de la libertad de asociación.

Esta deslegitimación de la voz de las OSC independientes del partido en el poder se ha convertido en una creciente preocupación en la región, por sus graves consecuencias para la construcción de la democracia participativa y la gobernabilidad. En la práctica, en los países citados, las OSC que pretenden actuar fuera del “sistema partidista”, sin importar sus fuentes de financiamiento o sus campos de acción, podrían estar siendo restringidas de una u otra manera en su participación en el debate sobre políticas públicas.

A nuestro juicio, los Estados no solo deben abstenerse de obstaculizar a las OSC, sino que deben reconocer su rol, promoviendo y facilitando su inclusión en la formulación e incluso evaluación de políticas públicas para responder a las expectativas de la sociedad en su conjunto, especialmente en cuanto al respeto y garantía de los derechos humanos.

Como peticionarios, consideramos muy importante que la Honorable Comisión pudiese profundizar esta problemática para evaluar las acciones estatales en el seguimiento a la situación de defensores y defensoras de derechos humanos.

d. Obstáculos para el acceso a la cooperación internacional

La Comisión explica en su reciente informe que los gobiernos sólo deberían definir las áreas de ejecución de actividades financiadas con recursos de la cooperación cuando sean fondos de cooperación gubernamental gestionados por el Estado, y no fondos internacionales gestionados por las propias OSC¹⁸. Sin embargo, en varios de los países representados en este informe, los gobiernos han impuesto o *propuesto* límites legales al acceso directo de las OSC a fondos de la cooperación internacional. Estos esfuerzos, acompañados en algunos casos con presión diplomática para que los gobiernos donantes dirijan sus fondos a OSC realizando actividades relacionadas a derechos humanos menos controvertidas - como el alivio de la pobreza, por ejemplo-, han influido en una disminución importante al acceso a fondos para *toda* clase de OSC. Efectivamente, ha habido casos en que las agencias de cooperación internacional *se han retirado* de países representados por los peticionarios como reacción a estas prácticas.

Mediante Decreto Presidencial No. 812 de 2012, el Gobierno de **Ecuador** ha prohibido a las ONGs internacionales en el país “*intermediar, implementar o ejecutar planes, programas, o proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional no reembolsable de fuente bilateral o multilateral...*”.¹⁹ El efecto de esta disposición sería el de imponer limitaciones a las

¹⁸ *Idem*, párr. 183.

¹⁹ Decreto Presidencial No. 812, Ecuador

ONGs internacionales – y las OSC nacionales que colaboran con ellas – para el acceso al financiamiento proveniente de fuentes privadas.

En **Perú**, la legislación²⁰ obliga a las OSC que reciben financiamiento externo a entregar extensa información institucional e interna al Estado. A mediados de 2009, un proyecto de ley conocido como Ley APCI (Agencia Peruana de Cooperación Internacional),²¹ incrementaba severamente las restricciones a la cooperación internacional.

El proyecto finalmente no fue aprobado por el Congreso, pero ello no impidió que las OSC peruanas continuaran siendo víctimas de crecientes formas de hostigamiento administrativo. Por ejemplo, se iniciaron investigaciones contra varias OSC por haber participado en una protesta, solicitud que finalmente no prosperó.

De haber sido aprobada, esta ley hubiera sometido a una clase mucho más amplia de OSC a la supervisión de la APCI, lo que hubiera incluido la obligación de registrar en esta agencia sus programas, proyectos, y actividades, así como ser auditadas por esta agencia.

Si es que se realizaban actividades consideradas de “carácter público”, no solo la recepción de fondos sino también la recepción de conocimientos técnicos de fuentes internacionales hubieran significado que la OSC estuviera sujeta a la supervisión de la APCI – aunque esos fondos pasaran únicamente entre partes privadas, sin intervención del Estado. Actividades consideradas de naturaleza “pública” incluían: “reivindicaciones de carácter social, identidad cultural, movimientos de base, y cualquier apoyo de carácter ideológico partidario”; así como proyectos “relacionados con la protección a los derechos humanos”. Esta legislación hubiera significado una interferencia significativa en el derecho a los peruanos a recibir información de otros, en violación a su libertad de expresión protegida por el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de su libertad de asociación. Este proyecto de ley –que no llegó a aprobarse– es un buen ejemplo de una tendencia creciente en la región: la utilización de anuncios y amenazas de proyectos de ley y de reglamentos que, si bien a veces no se formalizan, sirven para intimidar a las OSC y a sus donantes con la finalidad de que no realicen o apoyen ciertas actividades.

En la misma línea, en el año 2009, el gobierno de **Nicaragua** preparó un borrador de manual administrativo denominado *Procedimientos de una Ventanilla Única para la Atención a las Asociaciones y Fundaciones Internacionales y Extranjeras Sin Fines de Lucro*. El manual no llegó a publicarse, pero de haberlo hecho hubiera impuesto una serie de limitaciones completamente ambiguas para las ONG internacionales operando en Nicaragua que no se encuentran en ninguna ley vigente. Por ejemplo, el manual hubiera prohibido el apoyo financiero por parte de ONG internacionales a OSC sin personalidad jurídica o a OSC que realizan “actividades políticas de naturaleza partidaria o ilícitas, que atenten contra o influyan en la legislación nacional”. Este manual también hubiera obligado a cualquier ONG extranjera a tener una proporción de nueve empleados nicaragüenses por cada extranjero que estuviera trabajando como profesional o técnico en la organización. Este requisito, de difícil cumplimiento para

²⁰ Ley No. 27692 (Ley APCI) creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

²¹ Proyecto de Ley No. 2066, 22 de junio de 2009.

muchas ONG internacionales, podría haber forzado el retiro de varias organizaciones extranjeras de Nicaragua. Finalmente, las OSC en Nicaragua notan que estas restricciones y otras políticas de Estado han tensionado las relaciones con diferentes embajadas y donantes causando una disminución de la cooperación internacional, como ocurrió con la cooperación danesa, que en el año 2010 se retiró de Nicaragua.

En **Bolivia**, en los últimos años que altos funcionarios del gobierno, incluyendo el Presidente de la República, anunciaron sus intenciones de regular la ayuda financiera a las OSC. Por ejemplo, en el año 2008, el presidente anunció que se fiscalizaría las OSC que operen en Bolivia, “*luego de denunciar que algunas de esas entidades son financiadas por la USAID con la condición de conspirar contra su gobierno legalmente constituido*”.²² Actualmente está causando gran incertidumbre entre las OSC la reciente creación de una Comisión Legislativa de Fiscalización, considerada de naturaleza política, para controlar a las OSC que trabajan con el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS). Esta Comisión operaría independientemente de la entidad oficial encargada de vigilar a las OSC, el Vice Ministerio de Planificación y Financiamiento Externo.

Estos ejemplos demuestran la variedad de legislación y prácticas implementadas por varios gobiernos de la región que limitan las posibilidades de las OSC de solicitar, recibir, y utilizar financiamiento de fuentes lícitos extranjeros. Teniendo en cuenta la falta generalizada de una cultura filantrópica en las Américas, estas restricciones al acceso a la cooperación internacional representan una amenaza a la sostenibilidad de muchas OSC, y por ende una limitación grave al pleno ejercicio de la libertad de asociación.

e. Discrecionalidad excesiva en la imposición de sanciones

Sanciones administrativas

El *Segundo informe* contiene una sección sobre controles financieros a las organizaciones de derechos humanos. El enfoque de esta sección es la legislación que limita el acceso al apoyo de la cooperación internacional, discutido anteriormente. *Otra clase de control financiero significativo ha sido la práctica de imponer multas administrativas a las OSC por errores técnicos* en presentar los informes obligatorios, o por presuntas violaciones de otros requisitos legales. De la misma manera, investigaciones intrusivas y procedimientos administrativos de otras clases obligan a las OSC desviar sus recursos humanos y financieros de sus fines no lucrativos para responder a las demandas del Estado.

En **Nicaragua**, por ejemplo, el gobierno de manera discrecional puede imponer multas administrativas a las OSC de hasta C. 5.000 (aproximadamente US\$ 220) por cada infracción. El ministerio que controla a las OSC no ha contestado las reiteradas solicitudes de información respecto de los montos totales de las multas impuestas a las OSC, por lo que es difícil identificar el impacto financiero que han tenido estas sanciones administrativas para las OSC nicaragüenses. En capacitaciones a profesionales de las OSC, es muy común escucharlos mencionar las frecuentes, acumulativas, e infundadas multas que reciben sus organizaciones. Un caso notable

²² Agencia Boliviana de Información (ABI), *El gobierno fiscalizará el dinero de las ONG en Bolivia*, La Paz, 21 de marzo de 2008.

da cuenta de una OSC que opera con promotores de derechos humanos y que fue multada a pagar 23,713.96 córdobas (aproximadamente US\$1,200) por no contribuir al seguro social de sus promotores que trabajan *de manera voluntaria*. Si bien el impacto de estas multas impuestas de manera discrecional es menos alarmante que las limitaciones a la cooperación internacional, estas efectivamente inhiben el funcionamiento de las OSC en Nicaragua.

Durante 2009 y 2010 las OSC en **Perú**, en especial las que cuestionaron de forma más visible las políticas estatales, continuaron siendo el blanco de diversas formas de hostigamiento administrativo, incluyendo investigaciones de las instalaciones y archivos de las OSC de manera que estorban su capacidad de realizar sus actividades. Dan muestra de esta situación las investigaciones cursadas por la APCI contra las OSC Cooperación e Instituto de Defensa Legal (IDL), o contra la organización amazónica Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP). En la misma línea cabe citar la solicitud de disolución de AIDSESEP a raíz de su participación en un paro amazónico, que no obstante fue posteriormente dejada sin efecto gracias a la incidencia de la comunidad internacional y de la sociedad civil.

Disolución forzosa de OSC

Finalmente, la legislación efectiva y propuesta en varios de los países representados por los peticionarios incorpora disposiciones sobre la disolución forzosa de OSC que son escritas de forma sumamente ambigua, y que dejan a la amplia discrecionalidad de funcionarios del Estado la limitación más severa a la libertad de un grupo de personas de asociarse. De forma parecida a los proyectos de ley sobre la cooperación internacional, proyectos de ley para regular las OSC que facilitan la disolución forzosa de OSC por razones ambiguas tienen un impacto inhibitorio en las OSC aun cuando no hayan sido aprobadas. Líderes de sociedad civil y sus organizaciones han bajado sus perfiles y cambiado sus campos de trabajo para evitar esta última sanción.

Como fue mencionado anteriormente, en **Ecuador**, el Decreto Presidencial No. 982 autoriza la disolución forzosa de una OSC por *“comprometer ... los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los ministerios u organismos de control y regulación ...”*. Esta disposición ambigua ha sido interpretada en el Acuerdo Interministerial No. 004 de 2009 en el sentido que si una OSC no cumple con los requisitos administrativos requeridos en el plazo de quince días, el Estado puede proceder a tramitar su disolución. No hay norma alguna que garantice un debido proceso en la disolución de las organizaciones, pues sus actividades se dan por terminadas a partir de un estudio de caso y una resolución de la autoridad, simples actuaciones unilaterales.

En diciembre de 2010, la Secretaria de los Pueblos de Ecuador compartió con líderes de sociedad civil un proyecto de reglamento que hubiera enmendado las normas del Decreto Presidencial No. 982 para agregar una serie de causales de disolución que son arbitrarias, ambiguas, y no necesarias en una sociedad democrática como:

- Realizar “proselitismo político”;
- La falta de alternabilidad de sus dirigentes;
- Órganos directivos que no reflejen la paridad de género;

- Incumplimiento con la rendición de cuentas;
- Incumplimiento con los mecanismos establecidos en el Estatuto Social que garanticen la democracia interna; e
- Irregularidades en los documentos constitutivos, directiva o nomina de miembros cuando los mismos no sean corregidas en un periodo de 15 días.

Si bien ese proyecto de reglamento aun no se encuentra vigente, OSC ecuatorianas han constatado que el gobierno está obligando a que los estatutos de OSC cumplan con algunos de esos requisitos, como por ejemplo, que los órganos directivos reflejen la paridad de género.

En **Panamá**, como se mencionó anteriormente, la norma que regula el reconocimiento jurídico de OSC establece supuestos de fiscalización frente a la posible ilicitud de las actividades realizadas por ellas o cuando dichas actividades *no se ajusten a lo señalado en los estatutos*, permitiéndose la posibilidad de revocar el reconocimiento, mediante un trámite que no se encuentra claramente definido. Esto deja abierta la posibilidad, que frente a actividades lícitas, mas no contempladas en el estatuto, sea revocada la personería jurídica. Si bien esta norma no se aplica debido a que no se cuenta con los mecanismos necesarios para hacerla cumplir, es indudable que la misma es ambigua, permite la discrecionalidad y no establece garantías básicas frente a la posibilidad de la revocatoria.

V. Peticiones

Solicitamos a la Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

- Que realice un informe especial sobre las limitaciones legales a la libertad de asociación en la región, incluyendo un análisis de buenas prácticas en esta materia.
- Que considere elaborar una declaración de principios sobre libertad de asociación, tomando en consideración el importante avance que ha significado la adopción de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión aprobada por la CIDH en el año 2000.
- Que en las visitas in loco, tanto las que realiza la CIDH en pleno como las que realiza a través de su Relatoría Especial de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, incorpore en su agenda un análisis sobre las actuales limitaciones a la libertad de asociación, con atención especial a:
 - a. La regulación del “ciclo de vida” de las organizaciones de la sociedad civil;
 - b. La protección especial que debe otorgarse a los defensores y defensoras de todos los derechos humanos.
 - c. El legítimo papel de las organizaciones de la sociedad civil en la defensa y protección de los derechos humanos y en la participación en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en general;
 - d. El derecho a solicitar, recibir y utilizar financiamiento de la cooperación internacional de cualquier fuente lícita;

- Que promueva y apoye al Consejo Permanente de la OEA en la implementación de los compromisos incluidos en la Resolución *Promoción de los Derechos de Libertad de Reunión y de Asociación en las Américas*” aprobada en junio del 2011, incluyendo la realización de una sesión especial para intercambiar experiencias, puntos de vista y practicas optimas *con* la participación de la sociedad civil.
- Que, a través de su Relatoría Especial de Defensores y Defensoras, participe y colabore con representantes de la sociedad civil y funcionarios de gobierno en actividades de capacitación sobre este tema.
- Que en sus informes de país e informes anuales, recomienden a los Estados:
 1. Garantizar y respetar la libertad de asociación, admitiendo sus limitaciones solo en aquellos casos *prescritos por ley*, no siendo permisibles aquellas establecidas por decreto de gobierno o mediante otro tipo de decisión administrativa.
 2. Asegurar que cualquier limitación, además de ser prescrita por ley, deba ser necesaria 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.
 3. Promover la participación de organizaciones de la sociedad civil independientes garantizando la diversidad y pluralidad de voces en la formación de políticas públicas.
 4. Eliminar los obstáculos a las organizaciones de la sociedad civil en su acceso a los recursos de la cooperación internacional.
 5. Exhortar a los Estados donantes a que continúen apoyando a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a cualquier actividad lícita incluida el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia.