



El Observatorio para la
Protección de los Defensores
de Derechos Humanos

Violaciones del derecho de las ONG a la financiación: del hostigamiento a la criminalización

Prefacio de Maina Kiai

INFORME ANUAL 2013



fidh

**“Violaciones del derecho de las ONG a la financiación:
del hostigamiento a la criminalización”**

Redacción, edición y coordinación:

OMCT: Isabelle Scherer, Delphine Reculeau, Anne-Laurence Lacroix y Gerald Staberock

FIDH: Alexandra Poméon, Hugo Gabbero, Floriane Lefebvre, Isabelle Brachet y Antoine Bernard

El Observatorio agradece particularmente por su colaboración a todas las organizaciones asociadas a la OMCT y la FIDH, así como a los respectivos equipos de las dos organizaciones.

Difusión: El presente informe está publicado íntegramente en árabe, español, francés, inglés y ruso.

Derechos de reproducción: La Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) autorizan la libre reproducción de extractos de esta publicación a condición de que se mencione la fuente y que una copia de la publicación donde los extractos hayan sido incluidos sea enviada a su sede.

Traducción al español: José Ricardo Sáenz y Manuela Sáenz Devia

Dirección artística: Bruce Pleiser / bruce@kyodo.fr

Impresión: ISI print - 15 rue Francis de Pressensé - 93210 La Plaine Saint Denis

Dépot légal février 2013, FIDH Rapport annuel de l'Observatoire (Ed. española) ISSN 2221-3465 -

Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N°330 675)

OMCT – Organización Mundial Contra la Tortura

8 rue du Vieux-Billard, Case postale 21 – 1211 Ginebra 8 – Suiza

Tel. + 41 22 809 49 39 – Fax. + 41 22 809 49 29

omct@omct.org / www.omct.org

FIDH – Federación Internacional de los Derechos Humanos

17 passage de la Main-d'Or – 75011 París – Francia

Tel. + 33 1 43 55 25 18 – Fax. + 33 1 43 55 18 80

fidh@fidh.org / www.fidh.org

**EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS**

OMCT / FIDH

**“Violaciones del derecho de las ONG a la financiación:
del hostigamiento a la criminalización”**

INFORME ANUAL 2013

**PREFACIO DE
MAINA KIAI**

ACRÓNIMOS MÁS FRECUENTEMENTE UTILIZADOS EN EL INFORME

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

CADHP	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
CAT	Comité Contra la Tortura
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CRC	Comité de los Derechos del Niño
FIDH	Federación Internacional de los Derechos Humanos
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMCT	Organización Mundial Contra la Tortura
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
UE	Unión Europea

PREFACIO DE MAINA KIAI, RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA Y DE ASOCIACIÓN

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

Es para mí un gran placer redactar el Prefacio del Informe Anual de este año del Observatorio, un programa que conozco desde hace muchos años y cuya importante labor de incidencia, desde su creación en 1997, ha beneficiado a un incalculable número de defensores de derechos humanos, incluido yo mismo, en Kenia en 2008, antes de asumir mis funciones como Relator Especial.

Mi mandato fue creado por el Consejo de Derechos Humanos en octubre de 2010, principalmente en respuesta a las restricciones que rodean la expresión y la participación de la sociedad civil en muchas partes del mundo. Su creación ha sido particularmente oportuna dados los eventos históricos acontecidos en el mundo árabe (la famosa “Primavera árabe”), así como en otras regiones. Si bien hay que diferenciar entre el derecho de reunión pacífica y el de libertad de asociación, también hay que recalcar que estos son interdependientes y que se refuerzan mutuamente y, como el Consejo ha reconocido, son componentes esenciales de la democracia y fundamentales para el disfrute de todos los derechos humanos.

El tema del informe de este año es de especial pertinencia, ya que hemos constatado recientemente una tendencia progresiva de estigmatización y restricciones injustificadas en materia de acceso a la financiación y a los recursos destinados a las organizaciones de la sociedad civil. Con ello se busca reprimir toda forma de crítica y, en especial, silenciar las llamadas al cambio democrático o al establecimiento de responsabilidades por violaciones de derechos humanos. De hecho, desde el inicio de mi mandato, he enviado numerosas comunicaciones al respecto¹. Me encuentro particularmente consternado por las leyes y las políticas que, o bien han sido adoptadas en los últimos meses, o están actualmente en discusión en varios

1/ Véase mis observaciones sobre las comunicaciones transmitidas a los Gobiernos y las respuestas recibidas, en: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai - Adición*, Documento de Naciones Unidas A/HRC/20/27/Add.3, 19 de junio de 2012.

países del mundo, y que estigmatizan a los beneficiarios en razón del origen de su financiación.

Como subrayé en mi primer informe temático, “la posibilidad de que las asociaciones accedan a financiación y recursos *es parte integrante y vital del derecho a la libertad de asociación* [...] Todas las asociaciones, estén o no registradas, deben disfrutar del derecho a recabar y obtener financiación de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, incluidos particulares, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales”². Esto es aún más importante en el contexto de los debates en curso acerca de la agenda post-2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los Estados miembros deberían, hoy más que nunca, facilitar, y no restringir, el acceso a la financiación de las organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo actividades de desarrollo, así como de aquellas destinadas a fortalecer la transparencia y el establecimiento de responsabilidades en sus países.

En vista de los persistentes desafíos en torno al acceso a la financiación y a los recursos en general, dedicaré una parte importante de mi informe temático de 2013 ante el Consejo de Derechos Humanos a esta problemática apremiante³. Por supuesto, seguiré prestando atención a esta cuestión en mis comunicaciones a los Gobiernos y durante mis visitas a los países. Estoy convencido de que el informe del Observatorio y mi trabajo en este ámbito se complementarán y enriquecerán el uno al otro.

Espero que nuestros esfuerzos conjuntos alcancen el éxito y abran el camino a un mayor respeto del derecho a la libertad de asociación, y en particular a su componente fundamental, el acceso a la financiación y a los recursos, en todas las regiones del mundo. Los Estados miembros tienen, en última instancia, la obligación de proteger íntegramente este derecho del que todas las personas deberían poder disfrutar plenamente.

Maina Kiai

Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación

2/ Véase Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai*, Documento de Naciones Unidas A/HRC/20/27, párrafos 67 y 68, 21 de mayo de 2012 (cursivas del autor).

3/ Véase Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, Documento de Naciones Unidas A/HRC/23/39, mayo de 2013.

INTRODUCCIÓN

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

El acceso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos a la financiación es un derecho – un derecho universal. Aunque esta afirmación no es imperativa, refleja una realidad jurídica a menudo desconocida, que este informe nos recuerda, en un contexto donde el mundo asociativo vive un desarrollo sin precedentes, tanto en el plano cuantitativo, con el aumento considerable del número de ONG, como en el plano cualitativo. La sofisticación de sus estrategias y de sus medios de acción, reforzada con su experiencia en derecho internacional y su utilización de nuevas tecnologías de comunicación para reforzar las sinergias entre ellas, debería augurar un período de prosperidad para las ONG.

Desafortunadamente, en varios países, este potencial de desarrollo se ha visto fuertemente mermado por la multiplicación de los obstáculos interpuestos por las autoridades al acceso de las ONG a la financiación, en particular por la instauración de marcos jurídicos restrictivos y el lanzamiento de campañas de difamación.

Además, este potencial de desarrollo también se ve afectado por la crisis económica global que reduce las posibilidades de financiación del mundo asociativo, especialmente a nivel nacional, donde las subvenciones son, a menudo, muy poco significativas. Esta situación lleva a muchas ONG a buscar el apoyo financiero de donantes extranjeros, que a su vez también están afectados por la crisis. Pero lo que debería ser un simple procedimiento entre donantes y beneficiarios se transforma, en numerosos países, en un control represivo por parte de los Estados que buscan sencillamente asfixiar a las ONG cortando parcial o totalmente su financiación.

La represión de los defensores de derechos humanos puede adoptar múltiples formas, desde el hostigamiento administrativo hasta las ejecuciones extrajudiciales, pasando, entre otros, por la detención y la tortura – todas ellas violaciones de derechos humanos que suponen una visibilidad global inconveniente para los Estados que pretenden el reconocimiento internacional. La represión de los defensores que actúan en el marco de una ONG puede tomar la forma de solapadas restricciones para el acceso a la financiación, ya sea nacional o extranjera. En lugar de prohibir simplemente una ONG considerada como hostil al régimen – medida que puede tener un costo político elevado –, muchos Estados multiplican los obstáculos

para los trámites de la financiación, especialmente para la que proviene del exterior. Se apoyan para ello en un sofisticado arsenal de medidas restrictivas de carácter jurídico, administrativo o práctico, menos visibles que otras formas de violación de los derechos humanos, y, por tanto, menos susceptibles de recibir la condena internacional.

Algunos Estados también utilizan un amplio repertorio de difamación contra los defensores, asimilándolos a veces a “agentes extranjeros” manipulados por entidades transfronterizas – y, por tanto, necesariamente hostiles al Gobierno –, o a elementos “subversivos” o asociados con “terroristas”, o cualquier otra etiqueta ofensiva o incluso criminalizante que permita desacreditarlos ante los ojos de la opinión pública. Estas tácticas, peligrosas para los defensores, tienen a menudo efectos perniciosos sobre el acceso de las ONG a la financiación. En un contexto histórico y político que ha visto el derrocamiento de regímenes autoritarios y el surgimiento de reivindicaciones populares que piden la instauración de sistemas democráticos, no es de extrañar que un cierto número de Estados muestren una faceta nacionalista, xenófoba y anti-occidental para demonizar la financiación extranjera de las ONG. En su incapacidad para aceptar el cuestionamiento de su sistema político y las reivindicaciones legítimas de las ONG de derechos humanos, los regímenes liberticidas crean y sostienen una amalgama que oscila entre defensores y opositores políticos.

Ahora bien, todas esas restricciones en el acceso a la financiación – más o menos incorporadas en la legislación nacional – y las maniobras difamatorias de los Estados que a menudo se apoyan en los medios de comunicación progubernamentales están en contradicción con el derecho internacional y las obligaciones de los Estados. Como se dijo anteriormente, el acceso de las ONG a la financiación es un derecho, y cualquier Estado que a la luz de la legislación internacional lo restrinja injustificadamente incurre en su violación. Las restricciones del derecho a la financiación son las mismas que vulneran la libertad de asociación, puesto que el primero es un componente de la segunda. Pero tan importante es el derecho a la financiación de las ONG como el derecho a la presunción de inocencia: todo individuo se presume inocente hasta que se demuestre lo contrario, y toda ONG debe ser libre para solicitar, obtener y utilizar los recursos como bien le parezca, excepto en el supuesto de sospechas confirmadas de malversación o de acciones criminales. Porque los derechos de las ONG van acompañados de responsabilidades, y el ejercicio de la libertad de asociación exige el respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la continuidad de su aplicación por medios pacíficos. Es legítimo que los Estados luchen contra cualquier acto contrario a la seguridad y el interés público, pero las medidas aplicadas no deben trans-

formarse en sistemas de control preventivo general que afecten al conjunto de las ONG de derechos humanos.

Sin embargo, el análisis de las diferentes formas de criminalización de la financiación de las ONG muestra que en muchos países, la lucha contra el terrorismo y el blanqueo de dinero es manipulada con el fin de neutralizar a las ONG y silenciar sus críticas. El objetivo de las restricciones a la financiación es principalmente el conjunto de ONG nacionales comprometidas en la promoción y protección de los derechos civiles y políticos, aunque incluye también, en algunos casos, las filiales nacionales de ONG internacionales. Además, el impacto de las restricciones a la financiación no sólo se percibe en las actividades de las ONG nacionales sino que también repercute en las redes regionales e internacionales de solidaridad entre las ONG de derechos humanos.

Es evidente que la capacidad de las ONG para financiarse presupone su existencia, y por tanto la libertad de asociación debe ser respetada. Sin embargo, una visión general del estado del mundo asociativo a nivel mundial nos muestra que este derecho es flagrantemente violado en un gran número de países. Bien sea que la negación del derecho de asociación tome la forma de una prohibición pura y simple, o que se manifieste en forma sesgada, por ejemplo mediante procedimientos de registro dilatorios, costosos o excesivamente burocráticos, el resultado equivale casi siempre a una violación del derecho de acceso a la financiación. El análisis de las variadas limitaciones de acceso a la financiación, y la formulación de respuestas efectivas ante dicha violación, deben entonces contemplar el problema desde sus raíces incluyendo también las restricciones a la libertad de asociación.

Ahora bien, las respuestas institucionales, jurídicas y prácticas al problema de los obstáculos para acceder a la financiación son todavía embrionarias, tanto a nivel de las organizaciones intergubernamentales de protección de los derechos humanos como de las entidades perjudicadas, en primer lugar las ONG directamente afectadas, como también de los donantes extranjeros enfrentados a leyes que criminalizan sus subvenciones.

Los Estados deben, imperativamente, tomar conciencia de que las restricciones para acceder a la financiación no constituyen un tipo de medida accesoria de control, como podrían serlo otras formas de regulación legítimas y legales, sino que representan una violación pura y simple del derecho a la libertad de asociación. Un Estado que se opone a la prohibición arbitraria de una ONG en otro país, debe ser capaz de condenar con igual vigor cualquier otro impedimento para acceder a la financiación, porque

que se trata esencialmente del mismo problema: la violación del derecho a la libertad de asociación.

El clima de solidaridad internacional que convocaba el trabajo de las ONG de derechos humanos en torno a una visión común de promoción y respeto de estos derechos, ha cedido su lugar a la duda y la sospecha. Los Estados que practican esas restricciones deben aplicar una profunda transformación de sus percepciones y de su manejo entorno a esta cuestión: se trata, ni más ni menos, que de pasar de un sistema donde el Estado se arroga el derecho de controlar el acceso a la financiación, a un sistema en que el Estado cumpla su obligación de apoyar, directa o indirectamente, la financiación de las actividades de su sociedad civil. Este cambio radical de rumbo implica que los Estados reconozcan el papel crucial que desempeñan las ONG en la sociedad, para asegurar un mejor cumplimiento del derecho internacional. Y ello es posible de alcanzar solamente si los donantes y los defensores de derechos humanos conjugan sus esfuerzos en torno a los Estados involucrados.

El presente informe se basa en la experiencia de las organizaciones asociadas al Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, en sus respuestas a un cuestionario específico sobre este problema, así como en la práctica cotidiana del apoyo que este presta a los defensores. Ofrece un panorama detallado de esta problemática aún poco estudiada, y cuya extensión ha venido adquiriendo una dimensión inquietante. Al mismo tiempo que recuerda los fundamentos jurídicos del derecho a acceder a la financiación, su relación orgánica con el derecho a la libertad de asociación y la jurisprudencia aún embrionaria sobre dicho tema, el informe estimula una reflexión de fondo sobre los efectos negativos de estas medidas restrictivas y formula recomendaciones concretas a todos los actores involucrados, ya sean beneficiarios, donantes, Estados u organizaciones intergubernamentales de protección de los derechos humanos.

CAPÍTULO I

EL DERECHO DE LAS ONG A ACCEDER A LA FINANCIACIÓN, INCLUIDA LA FINANCIACIÓN EXTRANJERA: NORMAS INTERNACIONALES Y REGIONALES

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

A. El acceso a la financiación: un componente de la libertad de asociación

El derecho a la libertad de asociación, al igual que el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de reunión pacífica, está consagrado por todos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Desempeña un papel fundamental en el ejercicio de muchos otros derechos, como los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Esta interdependencia es un claro indicador de la medida en que un Estado respeta el disfrute de muchos otros derechos humanos.

La posibilidad de que las ONG accedan a los fondos y recursos es esencial y forma parte integrante del derecho a la libertad de asociación. Sin financiación, evidentemente las ONG no pueden comprometerse de manera efectiva en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Numerosos órganos y procedimientos especiales de derechos humanos, en particular en el seno de las Naciones Unidas, han subrayado, como principios, que el acceso a la financiación es parte integrante del derecho a la libertad de asociación y que las ONG deberían tener libre acceso a los fondos, incluidos los fondos extranjeros.

En el plano internacional

El derecho a la libertad de asociación es un derecho fundamental de carácter universal, consagrado en numerosos tratados y normas internacionales, en especial en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En su Comunicación N° 1274/2004, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CCPR) señaló que “el derecho a la libertad de asociación no sólo guarda relación con el

derecho a constituir asociaciones, sino que también garantiza el derecho de las asociaciones a la libertad de realizar sus actividades estatutarias. La protección que ofrece el artículo 22 se extiende a todas las actividades de las asociaciones”¹. Como resultado, las actividades de búsqueda de fondos también están protegidas por el artículo 22.

Además, en su Convenio N° 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobada casi 20 años antes que el PIDCP, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también ha consagrado este derecho. Aunque el Convenio protege la libertad de asociación bajo un ángulo sindical y concierne esencialmente a los defensores sindicalistas, es un instrumento de referencia del derecho internacional. Afirma que “las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho [...] de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción”. Asimismo, dispone que “las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal” (artículos 3.1 y 3.2). Este derecho de los sindicatos a gestionar sus propios asuntos de la manera más conveniente para ellos incluye implícitamente el derecho a determinar su modo de financiación.

La Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, aprobada en 1981 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, contiene la primera referencia explícita al derecho de acceso a la financiación. Afirma que “el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprenderá, en particular [...] la [libertad] de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones” (artículo 6.f).

La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (en adelante, la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos), adoptada en 1998 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, consagra explícitamente el derecho de los defensores de derechos humanos al acceso a la financiación.

Esta Declaración establece que:

“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por

1/ Véase CCPR, *Comunicación N°1274/2004: Belarús*, Documento de Naciones Unidas CCPR/C/88/D/1274/2004, 10 de noviembre de 2006, párrafo 7.2.

medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración” (artículo 13).

Es necesario señalar que si la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos protege el derecho a solicitar, recibir y utilizar fondos, la misma no pone límites a las fuentes de financiación (públicas/privadas, locales/extranjeras). Adicionalmente, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos ha matizado que esta declaración incluye dentro de su alcance el derecho de las ONG al “acceso [...] a la financiación extranjera”². La Relatora Especial considera, al igual que la Representante Especial del Secretario General sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, con anterioridad a ella³, que “los gobiernos deben permitir el acceso de los defensores de los derechos humanos, en particular las [ONG], a la financiación extranjera, como parte de la cooperación internacional a que tiene derecho la sociedad civil en la misma medida que los gobiernos”⁴.

La Relatora Especial también hizo hincapié en que el acceso a la financiación es un “elemento inherente al derecho a la libertad de asociación”, y que “[p]ara que las organizaciones de derechos humanos puedan realizar sus actividades es indispensable que se les permita desempeñar sus funciones sin impedimentos, entre los que cabe mencionar las restricciones a su financiación”⁵.

El Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha retomado estas recomendaciones en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, añadiendo que “las asociaciones, estén o no registradas, deben disfrutar del derecho a recabar y obtener financiación de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, incluidos particulares, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales”. También hizo hincapié en que los Estados no deben

2/ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos*, Documento de Naciones Unidas A/66/203, 28 de julio de 2011, párrafo 70.

3/ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos*, Documento de Naciones Unidas A/59/401, 1 de octubre de 2001, párrafo 82.

4/ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos*, Documento de Naciones Unidas A/66/203, 28 de julio de 2011, párrafo 70.

5/ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos*, Documento de Naciones Unidas A/64/226, 4 de agosto de 2009, párrafo 91.

utilizar la carga fiscal para disuadir a las asociaciones de recibir financiación, especialmente del extranjero⁶.

Por consiguiente, los Estados deben promover y garantizar el derecho de las ONG a acceder a la financiación – incluida la financiación extranjera – como parte integral de su obligación de respetar y promover el derecho a la libertad de asociación.

En el plano regional

A nivel regional, el derecho a la libertad de asociación está igualmente garantizado por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 10 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 24 de la Carta Árabe de Derechos Humanos.

En 2007, el Comité de Ministros del *Consejo de Europa* adoptó una recomendación que establece un marco para la personalidad jurídica de las ONG de la región. La Recomendación CM/Rec(2007)14 dedica un apartado especial al tema de la financiación (“Recaudación de fondos”), en el que se reafirma en particular el derecho de las ONG a acceder a la financiación, sin calificaciones restrictivas en cuanto a la procedencia⁷. Afirmar además que “las ONG deberían ser libres de realizar cualquier actividad económica, comercial o negocio lícitos para financiar sus actividades sin fines de lucro, sin tener que pedir un permiso especial”⁸.

Esta recomendación también describe las ayudas de las que deberían beneficiarse las ONG en materia de financiación. Así, las ONG dotadas de una personalidad jurídica deberían tener “acceso a servicios bancarios” y beneficiarse de ayudas a través de “financiación pública y de otras formas de apoyo, como la exoneración del impuesto sobre la renta y del pago de otras cuotas o derechos de afiliación, fondos y bienes recibidos de donantes o de organizaciones gubernamentales e internacionales”⁹.

Tras la adopción de esta recomendación, la Conferencia de las ONG del Consejo de Europa creó en 2008 un “Consejo de Expertos sobre el Derecho en Materia de ONG” que tiene como objetivo promover un

6/ Véase Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, Documento de Naciones Unidas A/HRC/20/27, 21 mayo de 2012, párrafos 67 a 72.

7/ Véase Recomendación CM/Rec(2007)14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, párrafo 50. Traducción no oficial.

8/ *Idem*, párrafo 14. Traducción no oficial.

14 9/ *Idem*, párrafos 51 y 57. Traducción no oficial.

entorno propicio para las ONG en la región, mediante el examen de la legislación nacional sobre las ONGs y su aplicación, y la promoción de las normas del Consejo de Europa y las mejores prácticas europeas en esa materia. En su segundo informe anual, el Consejo de Expertos señaló que en algunos Estados miembros del Consejo de Europa, “el alcance de las obligaciones en materia de auditoría y presentación de informes no siempre es clara y apropiada”, y que “las decisiones de las ONG parecen fuertemente influenciadas por el poder de las autoridades de conceder o suspender la financiación pública y por la participación de funcionarios en sus órganos de gobierno, algo que no siempre parece estar conectado con los legítimos intereses públicos relacionados con la regulación de las ONG”. Por lo tanto, “es necesario aclarar el alcance de las obligaciones en materia de verificación de cuentas y de informe de actividades para asegurar que estas obligaciones no se conviertan en una carga demasiado pesada para las ONG” y “las autoridades públicas no deberían ejercer su facultad discrecional de conceder o suspender la financiación o de exigir la participación de los funcionarios en las reuniones de los órganos rectores de las ONG para ejercer una influencia indebida sobre las decisiones de estas últimas”¹⁰.

Además es importante señalar que la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* – ODIHR) de la *Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa* (OSCE) ha desarrollado una guía interactiva sobre la libertad de asociación, titulada “AssociatiOnline”, que reagrupa las normas internacionales y los principios básicos relativos a este derecho fundamental. AssociatiOnline también compila toda la jurisprudencia sobre esta materia y presenta ejemplos de buenas prácticas en la legislación sobre las ONG en la región de la OSCE¹¹.

Continuando en el plano europeo, las “Directrices de la *Unión Europea* (UE) sobre los Defensores de los Derechos Humanos” hacen referencia al tema de la financiación extranjera de las ONG activas en los países donde están presentes las misiones diplomáticas de la UE. Las directrices proponen que las misiones adopten medidas concretas de apoyo a los defensores, en particular en el contexto de la política de desarrollo de la UE. Recomiendan que las misiones traten de “garantizar que los defensores

10 / Véase Consejo de Expertos sobre el Derecho en Materia de ONG, *deuxième rapport annuel sur la gouvernance interne des organisations non gouvernementales*, enero de 2010, párrafos 388, 389, 397 y 398. Traducción no oficial.

11 / Para mayor información sobre los desafíos identificados por ODIHR en términos de financiación de las ONG, véase: <http://associationline.org>.

de los derechos humanos de terceros países tengan acceso a recursos, en particular recursos económicos, procedentes del extranjero y que reciban información sobre los recursos disponibles y la forma de solicitarlos” (párrafo 14).

Por su parte, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH), se ha pronunciado sobre varios casos de restricciones al acceso a financiación extranjera, particularmente en sus dos informes sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, considera que uno de los deberes del Estado, “como parte de la libertad de asociación” es el de “abstenerse de restringir los medios de financiación [de las ONG]”¹².

La *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (CADHP) también ha expresado su preocupación sobre la cuestión de la financiación de las ONG. La Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos en África, recomendó especialmente a los Estados “proporcionar a los defensores de derechos humanos el apoyo financiero y material necesario para facilitar el cumplimiento efectivo de su misión como promotores de los derechos humanos en África”¹³.

B. El apoyo financiero a las ONG: responsabilidad primordial del Estado

Con la adopción de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos y la creciente atención dada a los obstáculos a los que se enfrentan las ONG en su labor de promover y proteger las libertades fundamentales, el tema del acceso a la financiación externa es cada vez más apremiante. Esta situación, así como el número de denuncias presentadas por las ONG afectadas por prácticas restrictivas o leyes ante las instituciones u órganos de tratados de las Naciones Unidas, han llevado a estos últimos a emitir decisiones, dictámenes o recomendaciones sobre esta materia. Estas no se limitan a defender el derecho a acceder a la financiación, incluso extranjera, sino que también reflejan la creciente sofisticación de los medios utilizados por los Estados para limitar el ejercicio de este derecho y silenciar el trabajo diario de las ONG.

La Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos establece la responsabilidad del Estado de adoptar las medidas necesarias para “crear las

12/ Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser. L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párrafo 179.

13/ Véase CADHP, *Informe de inter-sesión*, noviembre de 2011- abril de 2012, párrafo 50. Traducción no oficial.

condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole” para que todos los defensores bajo su jurisdicción “pueda[n] disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades” (artículo 2). Sin embargo, esta referencia a las “condiciones económicas” es muy general.

El artículo 13 de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos¹⁴ debe ser leído a la luz de la legislación más general relativa a la libertad de asociación y conjuntamente con el artículo 12.2 de la mencionada Declaración, el cual establece que “el Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda [...] acción arbitraria en el marco del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración”,

El Estado tiene por tanto una doble obligación: no sólo la obligación negativa de no interferir en el acceso a los fondos, sino también la obligación positiva de crear un marco legal y administrativo, así como una práctica, que faciliten a las ONG el acceso a la financiación y su utilización. Este análisis se refleja en la jurisprudencia de numerosos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En numerosas ocasiones, los *Comités de las Naciones Unidas* han hecho hincapié en el papel esencial que los Estados deberían desempeñar apoyando a las ONG, directa o indirectamente, en términos de acceso a la financiación, y, particularmente, en la creación de un marco legal, un entorno institucional y unas prácticas efectivas en la materia. Los Comités no solamente se han pronunciado cuando los Estados partes violan de manera flagrante el derecho a la libertad de asociación, por ejemplo limitando el acceso a fondos extranjeros o imponiendo autorizaciones previas arbitrarias o impuestos excesivos a las ONG. También le han recordado a los Estados, de manera general, la importancia de apoyar financieramente a las instituciones y organizaciones activas en la promoción y protección de los derechos humanos.

Así por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) instó a Irlanda a apoyar financieramente a las organizaciones defensoras de los derechos humanos en el país¹⁵. Del mismo modo, el Comité de los Derechos del Niño (CRC) recomendó que la República Democrática del Congo (RDC) “aliente la participación activa y sistemática

14/ Véase más arriba.

15/ Véase CERD, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial – Irlanda*, Documento de Naciones Unidas CERD/C/IRL/CO/2, 14 de abril de 2005, párrafo 12.

de la sociedad civil, incluidas las ONG, prestando asistencia financiera”¹⁶ y que Malawi “facilite a las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), suficientes recursos financieros y de otro tipo para poder contribuir a la aplicación de la Convención”¹⁷.

El Comité Contra la Tortura (CAT) recomendó a Belarús reconocer que las ONG desempeñan un “papel esencial” y que les “permita [a estas organizaciones] solicitar y recibir financiación suficiente para llevar a cabo sus actividades pacíficas en pro de los derechos humanos”¹⁸.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) recomendó a Lituania que “establezca criterios claros para aportar y garantizar un apoyo financiero gubernamental suficiente y sostenido, en los planos nacional y local, a la labor de las organizaciones no gubernamentales de mujeres a fin de aumentar su capacidad para defender los derechos humanos de la mujer”¹⁹. El Comité también instó a los Países Bajos a “reconsiderar la financiación de las organizaciones que se ocupan de los derechos de la mujer, incluidas las organizaciones de mujeres negras y migrantes, para contribuir de manera eficaz a que siga aplicándose la Convención”²⁰. Finalmente, recomendó a Dinamarca que “asegure que haya un nivel suficiente de financiación para que las organizaciones no gubernamentales puedan realizar su labor [...]”²¹.

El CRC también hizo hincapié en la necesidad, que tienen las ONG de disponer de fondos suficientes para llevar a cabo sus actividades. También recomendó que la República Centroafricana realice todos los esfuerzos para “fortalecer el papel desempeñado por la sociedad civil, en particular, [...] prestando apoyo a la sociedad civil para acceder a los recursos”²².

16 / Véase CRC, *Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño – República Democrática del Congo*, Documento de Naciones Unidas CRC/C/COD/2, 10 de febrero de 2009, párrafo 25.

17 / Véase CRC, *Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño – Malawi*, Documento de Naciones Unidas CRC/C/MWI/CO/2, 27 de marzo de 2009, párrafo 25.

18 / Véase CAT, *Observaciones Finales del Comité Contra la Tortura*, Documento de Naciones Unidas CAT/C/BLR/CO/4, 7 de diciembre de 2011, párrafo 25.

19 / Véase CEDAW, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – Lituania*, Documento de Naciones Unidas CEDAW/C/LTU/CO/4, 8 de julio de 2008, párrafo 83.

20 / Véase CEDAW, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – Países Bajos*, Documento de Naciones Unidas CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 de febrero de 2010, párrafo 21.

21 / Véase CEDAW, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – Dinamarca*, Documento de Naciones Unidas CEDAW/C/DEN/CO/7, 7 de agosto de 2009, párrafo 43.

22 / Véase CRC, *Observaciones Finales del Comité de Derechos del Niño: República Centroafricana*, Documento de Naciones Unidas CRC/C/15/Add.138, 18 de octubre de 2000, párrafos 22 y 23.

En cuanto a la *CIDH*, esta considera que los Estados no deberían únicamente permitir, sino también “facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, en condiciones de transparencia”²³ y de manera más general, “respetar este derecho (a recibir fondos internacionales) sin imponer restricciones más allá de las permitidas por el derecho a la libertad de asociación”²⁴.

Estos pocos ejemplos ilustran la importancia que la *CIDH* y los Comités otorgan a la responsabilidad de los Estados de promover la financiación de las ONG. Ellos confirman que el respeto del derecho a la libertad sindical implica la promoción de un entorno favorable en términos de acceso a la financiación, incluso extranjera, e incluye el derecho a organizar su estrategia de financiación sin injerencia de parte de las autoridades.

El derecho de las organizaciones de la sociedad civil para gestionar y utilizar sus recursos financieros de la manera más conveniente para sus actividades, también ha sido reconocido por los sindicatos. Así, según el *Comité de Libertad Sindical* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “corresponde a las propias organizaciones decidir si reciben financiamiento para actividades legítimas de promoción y defensa de derechos humanos y de derechos sindicales”. El Comité consideró que “toda disposición por la que se confiera a las autoridades el derecho de restringir la libertad de un sindicato para administrar e invertir sus fondos como lo desee, dentro de objetivos sindicales normalmente lícitos, sería incompatible con los principios de la libertad sindical”²⁵.

C. La eliminación de los obstáculos para acceder a la financiación: una exigencia del derecho a la libertad de asociación

Varios órganos de protección de los derechos humanos se han pronunciado a favor de la eliminación de los obstáculos para el acceso de las ONG a la financiación.

Restricciones respecto a la financiación extranjera

La *CIDH* se ha pronunciado sobre casos en los que las agencias gubernamentales de cooperación técnica internacional gestionan fondos especiales que reagrupan la financiación recibida en el marco de la cooperación

23/ Véase *CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 17, marzo de 2006, recomendación 19.

24/ Véase *CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párrafo 186.

25/ Véase OIT, *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 5a edición revisada, 2006, párrafos 494 y 485.

internacional. De hecho, en algunos casos, las ONG locales que reciben financiación internacional se ven obligadas a registrarse ante estas agencias gubernamentales, a notificar con antelación la recepción de fondos (públicos o privados) y a alinear sus programas y actividades respecto a las prioridades definidas por el Estado en materia de política nacional y desarrollo. En estos casos, la CIDH estima que el derecho a la libertad de asociación incluye el derecho de las ONG “a poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción [de defensores], sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho”²⁶. La CIDH concluyó que los defensores deberían poder ejercer el derecho a la libertad de asociación y realizar sus propios objetivos, con fondos tanto nacionales como extranjeros²⁷.

Los *Comités de las Naciones Unidas* no se han limitado a condenar las leyes restrictivas en materia de financiación a través de fuentes extranjeras, sino que también han tomado posición frente a los intentos de restringir este derecho. Por ejemplo, en enero de 2011, el CEDAW advirtió a Israel contra el proyecto de creación de una comisión parlamentaria encargada de investigar la financiación extranjera de las ONG israelíes. Esta iniciativa estaba destinada a silenciar a las ONG que habían denunciado las acciones del ejército, especialmente durante la ofensiva militar llevada a cabo en Gaza en diciembre de 2008²⁸. El CEDAW instó al Estado israelí a que “garantice que no se restrinjan el establecimiento ni las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales de mujeres, y que puedan funcionar independientemente del Gobierno”²⁹.

Restricciones sobre el tipo de actividades financiadas por fondos extranjeros

Los *Comités de las Naciones Unidas* también se han posicionado en el tema de las restricciones impuestas a las ONG, en particular sobre programas específicamente financiados por fondos extranjeros. Así, en el caso de Turkmenistán, el CEDAW lamentó las restricciones impuestas a las ONG, en particular en relación con los programas y proyectos financiados por donantes extranjeros. Instó a las autoridades a “crear un ambiente favorable para la participación activa de las mujeres y el establecimiento

26 / Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párrafo 183.

27 / *Idem*.

28 / Para mayor información, ver el Capítulo 4.

29 / Véase CEDAW, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – Israel*, Documento de Naciones Unidas CEDAW/C/ISR/CO/5, 5 de abril de 2011, párrafo 51.

de [ONG], y a comprometerse activamente para fortalecer la aplicación de la Convención³⁰ en el Estado parte”.

Autorización previa, control de donaciones extranjeras y congelación de activos bancarios

Varios *Comités de las Naciones Unidas* se han pronunciado sobre el tema de las autorizaciones previas exigidas para poder recibir y utilizar fondos extranjeros.

Por ejemplo, el CCPR se ha mostrado preocupado por la necesidad de obtener una autorización previa, bajo pena de condenas penales. El Comité considera que las ONG deberían poder “ejercer sus funciones sin impedimentos incompatibles con las disposiciones del artículo 22 [libertad de asociación] del PIDCP, tales como autorización previa, los controles de financiación y la disolución administrativa”³¹. En este sentido, hizo un llamamiento a Egipto para que revise su legislación y su práctica en consecuencia.

El tema de la obligación de obtención de una autorización previa gubernamental también ha sido abordado por el CRC. Entre otras cosas, recomendó a Nepal “que se eliminen todos los escollos legales, prácticos y administrativos que obstaculizan el libre funcionamiento de [ONG]”³².

El impacto potencialmente restrictivo de la necesidad de obtención de una autorización previa para las actividades de las ONG también ha sido comentado por varios Comités, tales como el CRC y el CEDAW, durante el examen de los informes presentados por Argelia. En particular, el CEDAW recomendó al Estado que “permita que las asociaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en el contexto del desarrollo puedan recibir financiación de donantes internacionales, sin requisitos administrativos innecesarios que pueden dificultar la realización de sus actividades”³³.

La incompatibilidad entre la obligación de respetar la libertad de asociación y las limitaciones impuestas a la financiación de las ONG ha sido

30 / Véase CEDAW, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Turkmenistan*, Documento de Naciones Unidas CEDAW/C/TKM/CO/3-4, versión no editada, 24 de octubre de 2012, párrafo 29. Traducción no oficial.

31 / Véase CCPR, *observations finales du Comité des droits de l’Homme : Egypte*, Documento de Naciones Unidas CCPR/CO/76/EGY, 28 de noviembre de 2002, párrafo 21. Traducción no oficial.

32 / Véase CRC, *Observaciones Finales: Nepal*, Documento de Naciones Unidas CRC/C/15/Add.261, 21 de septiembre de 2005, párrafos 33 y 34.

33 / Véase CEDAW, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – Argelia*, Documento de Naciones Unidas CEDAW/C/DZA/CO/3-4, 23 de marzo de 2012, párrafo 20.

denunciada claramente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), que concluyó que una legislación que “faculta al gobierno a controlar el derecho de las ONG para llevar a cabo sus propias actividades, incluyendo la búsqueda de financiación externa” no es “conforme” al artículo 8 [sobre la libertad de asociación] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³⁴. El Comité recomendó a que Egipto modificase o derogase la ley que obliga a estos controles, contrarios a sus obligaciones en virtud del artículo 8 del PIDESC.

En cuanto a la congelación de las cuentas bancarias, el CESCR, en el caso de Etiopía, por ejemplo, observó “con preocupación que [...] la Agencia de Sociedades y Organizaciones Benéficas haya congelado los activos de algunas de esas organizaciones, incluida la Asociación de Abogadas de Etiopía, obligándolas a reducir su tamaño, a cerrar oficinas regionales y a suspender algunos de sus servicios”. El CESCR recomendó al Estado parte “levantar las restricciones. a la financiación, y que desbloquee todos los activos de las organizaciones no gubernamentales locales de derechos humanos”³⁵.

La OIT también se ha pronunciado sobre varios casos de organizaciones sindicales afectadas por la congelación de sus cuentas. El Comité de Libertad Sindical consideró que esta medida podría constituir una “grave injerencia” de las autoridades en las actividades sindicales³⁶.

Régimen fiscal desfavorable

Los *Comités de las Naciones Unidas* han denunciado igualmente las leyes y prácticas fiscales discriminatorias que, en lugar de favorecer a las ONG, por el contrario tienen como objetivo penalizarlas indirectamente a causa de la naturaleza de su trabajo.

Por ejemplo, el CCPR lamentó la disminución significativa de los fondos extranjeros destinados a las ONG después de que Rusia redujo el número de donantes internacionales beneficiarios de una exención fiscal. El Comité tomó nota de que estas medidas afectan el goce de los derechos recogidos en los artículos 19, 21 y 22 del PIDCP, y advirtió al Estado parte contra la aplicación de medidas de política general “que restrinjan o afecten,

34 / Véase CESCR, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt*, Documento de Naciones Unidas E/C.12/1/Add.44, 23 de mayo de 2000, párrafo 19. Traducción no oficial.

35 / Véase CESCR, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Etiopía*, Documento de Naciones Unidas E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 de mayo de 2012, párrafo 7.

36 / Véase OIT, *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y de Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 5a edición revisada, 2006, párrafo 486.

directa o indirectamente, a la capacidad de las [ONG] para operar libre y efectivamente”³⁷.

Por otra parte, varios Comités han señalado las consecuencias perjudiciales de la ausencia de regímenes fiscales favorables para las ONG, teniendo en cuenta su naturaleza específica y la función de interés público que desempeñan apoyando a los Estados con el fin de promover y proteger los derechos humanos de conformidad con sus obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales y regionales y, en su caso, las constituciones y leyes pertinentes.

Por ejemplo, el CRC expresó su preocupación por la imposición de un impuesto idéntico tanto para las entidades comerciales como para las organizaciones sin ánimo de lucro. Así, instó a Bosnia-Herzegovina a “considerar la posibilidad de crear condiciones más propicias para que las organizaciones de la sociedad civil y las ONG puedan desarrollar su labor, por ejemplo proporcionándoles recursos financieros y disminuyendo sus tipos impositivos”³⁸.

Por su parte, la *CIDH* considera que el respeto de la libertad de asociación exige la supresión de la tributación de las organizaciones de derechos humanos. Teniendo en cuenta que las exenciones fiscales dependen a menudo de la buena voluntad de las autoridades, la *CIDH* estima que “los beneficios de la exención de impuestos deben estar claramente previstos en leyes o programas y administrarse sin diferencia alguna” entre las ONG³⁹.

Limitaciones puestas a las contribuciones de los donantes extranjeros

Los *Comités de las Naciones Unidas* también se han pronunciado sobre el tema de la limitación del porcentaje de financiación extranjera dentro del presupuesto total de las ONG.

Así, tras la aprobación por parte de Etiopía, en enero de 2009, de una ley que apunta, entre otras cosas, a limitar la financiación extranjera al 10% del presupuesto de una ONG nacional⁴⁰, varios comités (CAT, CEDAW, CERD, CDESCR) condenaron la presente disposición y exigieron unánime-

37/ Véase CCPR, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Rusia*, Documento de Naciones Unidas CCPR/C/RUS/CO/6, 24 de noviembre de 2009, párrafo 27.

38/ Véase CRC, *Observaciones Finales: Bosnia Herzegovina*, Documento de Naciones Unidas CRC/C/BIH/CO/2-4, 29 de noviembre de 2012, párrafo 26.

39/ Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 diciembre 2011, párrafo 187.

40/ Véase Capítulos 2 y 3.

mente que Etiopía eliminase estas restricciones⁴¹. De forma más específica, el CDESCR expresó su preocupación por el hecho de que “determinadas disposiciones de la Proclamación sobre sociedades y organizaciones benéficas (Nº 621/2009) han obstaculizado enormemente el funcionamiento de las organizaciones locales de derechos humanos”. Recomendó al Estado parte “que enmiende [esta] Proclamación [...] con miras a suprimir las disposiciones que limitan la labor de las organizaciones de derechos humanos y a levantar las restricciones a la financiación, y que desbloquee todos los activos de las organizaciones no gubernamentales locales de derechos humanos”⁴².

D. Un derecho fundamental limitado: las restricciones permisibles

El derecho a la libertad de asociación, incluido el derecho al acceso a la financiación, no es absoluto y puede ser restringido de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 22.2 del PIDCP. Aunque, efectivamente, algunas restricciones pueden ser impuestas, es necesario hacer hincapié en que la libertad debe ser considerada como la regla, y su restricción como la excepción.

Las únicas restricciones permisibles en virtud del PIDCP son las que estén “previstas por la ley” y “que sean 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” (artículo 22.2).

En su Observación General Nº 27 (1999) referente a la libertad de movimiento, el *CCPR* declaró que “cuando [los Estados] adoptan leyes que imponen restricciones [...] ellos deberían guiarse siempre por el principio según el cual las restricciones no deberían comprometer la esencia misma del derecho [...], la relación entre el derecho y la restricción, entre la norma y la excepción, no se deben invertir”. Por lo tanto, cuando los estados están considerando restringir estos derechos, deberían garantizar el cumplimiento de todas las condiciones antes mencionadas. Cualquier restricción debe ser justificada por uno de los intereses citados anteriormente, tener

41/ Véase CAT, *Observaciones Finales del Comité Contra la Tortura, Etiopía*, Documento de Naciones Unidas CAT/C/ETH/CO/1, 20 de enero de 2011, párrafo 34; CEDAW, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Etiopía*, Documento de Naciones Unidas CEDAW/C/ETH/CO/6-7, 27 de julio de 2011, párrafo 29.b; CERD, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Etiopía*, Documento de Naciones Unidas CERD/C/ETH/CO/7-16, 8 de septiembre de 2009, párrafo 14; CDESCR, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Etiopía*, Documento de Naciones Unidas E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 de mayo de 2012, párrafo 7.

42/ Véase CDESCR, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Etiopía*, Documento de Naciones Unidas E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 de mayo de 2012, párrafo 7.

un fundamento jurídico (es decir imponerse “de conformidad con la ley”, lo que significa que la ley debe ser accesible y que sus disposiciones deben ser expresadas en términos suficientemente precisos), y ser “necesaria en una sociedad democrática”.

En su Comunicación N° 1119/2002 el CCPR señaló que “no es suficiente que exista una justificación objetiva y razonable para limitar la libertad de asociación”, y que el Estado parte debería “demostrar también que la prohibición de la asociación y la apertura de procesos penales en contra de los individuos por ser miembros de esta asociación son realmente necesarios para descartar un peligro real, y no solamente hipotético, sobre la seguridad nacional y el orden democrático y que las medidas menos draconianas serían insuficientes para alcanzar este objetivo”⁴³.

En respuesta a la criminalización de los defensores afiliados a las organizaciones que reciben fondos del exterior, la *CIDH* también se pronunció sobre las restricciones admisibles para el acceso a la financiación. Concluyó que “el derecho a recibir fondos internacionales en el marco de la cooperación internacional para la defensa y promoción de los derechos humanos está protegido por la libertad de asociación y el Estado está obligado a respetar este derecho sin imponer restricciones más allá de las permitidas por el derecho a la libertad de asociación”⁴⁴.

Por otra parte, como señaló el *Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, las eventuales limitaciones para el acceso al financiamiento extranjero dentro del marco de la lucha contra el blanqueo de dinero y contra el terrorismo son legítimas, pero esta lucha “nunca debe invocarse como justificación para socavar la credibilidad de una asociación, ni para obstaculizar arbitrariamente a sus actividades legítimas”⁴⁵. El Relator recomendó que la mencionada lucha se lleve a cabo por otros medios, tales como leyes sobre los bancos y leyes antiterroristas, y que, por supuesto, estos otros medios deben estar en conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, incluido el principio de legalidad, e incluir garantías efectivas de conformidad con el derecho a la libertad de asociación⁴⁶.

43/ Véase CCPR, *Communication No. 1119/2002: Republic of Korea*. 23/08/2005, Documento de Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, 23 de agosto de 2005, párrafo 72. Traducción no oficial.

44/ Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párrafo 186.

45/ Véase Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai*, Documento de Naciones Unidas A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párrafo 70.

46/ *Idem*.

Esta posición fue reiterada por la *Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos*. Si bien ella toma nota de las “razones para que un gobierno restrinja la financiación extranjera, entre ellas, impedir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo o aumentar la eficacia de la ayuda externa”⁴⁷, también ha señalado que “en muchos casos, esas justificaciones [son] meramente retórica y [...] la verdadera intención de los gobiernos [es] coartar la capacidad de las organizaciones de derechos humanos de cumplir con su labor legítima de defender esos derechos”⁴⁸.

En efecto, tal como se propone analizar e ilustrar este informe, las autoridades de un gran número de países están abusando de estos motivos legítimos para imponer restricciones.

47/ Véase Asamblea General de Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos*, Margaret Sekaggya, Documento de Naciones Unidas A/64/226, 4 de agosto de 2009, párrafo 94.

48/ *Idem*.

CAPÍTULO II

LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN: UN PRERREQUISITO INDISPENSABLE PARA EL ACCESO DE LAS ONG A LA FINANCIACIÓN

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

El respeto del derecho a la libertad de asociación es un requisito previo esencial para que los defensores de derechos humanos tengan la capacidad de solicitar, recibir y utilizar fondos para sus actividades, destinadas a promover y proteger los derechos humanos. Los defensores y las ONG deberían disfrutar del derecho a operar legalmente en el país donde llevan a cabo sus actividades y a elegir la modalidad de su asociación. La cuestión del acceso a la financiación está intrínsecamente ligada al reconocimiento legal de las ONG, a las diversas formas de autorización y registro, y a la eventual existencia de obstáculos en la vida de la asociación.

Pero el acceso a la financiación de las ONG está marcado por numerosas dificultades, tanto legales como prácticas. Ya sea por la complejidad o lentitud en los procedimientos de registro, por la aplicación arbitraria de la ley, por la exclusión de ciertas áreas o beneficiarios del campo de actividades de las ONG, por los obstáculos para abrir una cuenta bancaria o, más grave aún, por la criminalización de ciertas organizaciones, los defensores se enfrentan a una multitud de restricciones – implícitas o explícitas, jurídicas o prácticas – que atentan contra su derecho y su capacidad de financiación. En el presente capítulo se examinan el marco jurídico y las prácticas de algunos Estados, en materia de libertad de asociación, que afectan a la capacidad de las ONG para ejercer su derecho a solicitar, recibir y utilizar financiación.

El derecho a la libertad de asociación se define generalmente como el derecho de asociarse con otros individuos y entidades para perseguir un interés común. Como se mencionó anteriormente¹, el derecho a la libertad

1/ Véase Capítulo 1.

de asociación está profundamente arraigado en el derecho positivo, tanto a nivel internacional como regional y nacional, y está consagrado en el artículo 22.1 del PIDCP que establece que: “Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. El artículo 5 de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos es aún más preciso: “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: a) a reunirse o manifestarse pacíficamente; b) a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos; c) a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales”. Cada persona tiene, por tanto, el derecho de formar o de afiliarse a una asociación, organización o grupo para expresar, promover, ejercer y defender colectivamente los derechos humanos. El derecho a la libertad de asociación consagra así la libertad de formar cualquier grupo o entidad jurídica de manera independiente y libre de toda interferencia de los poderes públicos.

Las restricciones admisibles para el ejercicio de ese derecho están claramente previstas y definidas en el derecho positivo. Sólo son admisibles las restricciones “previstas por la ley” y “necesarias en una sociedad democrática”². En efecto, la democracia, basada en la preeminencia del Estado de derecho, presupone el respeto y la protección de los defensores de derechos humanos. El derecho a la libertad de asociación solo puede ser limitado en función de los intereses legítimos del Estado para proteger los derechos de los ciudadanos. Por consiguiente, los criterios necesarios para limitar ese derecho son muy restrictivos. Sin embargo en muchos países las autoridades distorsionan y abusan del concepto de “restricciones admisibles” para justificar políticas represivas, cubriéndolo con un barniz de legalidad aparente.

Aunque en la mayoría de los Estados la Constitución garantiza el derecho a la libertad de asociación, muchos países restringen su ejercicio mediante disposiciones limitadoras y ambiguas, o disposiciones que sobrepasan las restricciones autorizadas por la ley. Además, los motivos de restricción son a menudo interpretados de manera abusiva por las autoridades administrativas o judiciales. Un contexto nocivo (por ejemplo un clima de inseguridad, una situación de conflicto armado o de crisis política) es también susceptible de interferir en el disfrute de este derecho. Un número creciente de países prefiere utilizar leyes liberticidas o procedimientos administrativos abusivos, opuestos a las obligaciones y al espíritu de las normas interna-

cionales de derechos humanos, para restringir las actividades de las ONG, en lugar de limitarse a prohibirlas.

Así, muchos Estados restringen la libertad de asociación mediante diversas medidas tales como la prohibición de grupos informales, la aplicación de procedimientos de registro complejos, inaccesibles e imprecisos, la aplicación de prácticas discrecionales o discriminatorias en el reconocimiento de la libertad de asociación, y la interferencia en el funcionamiento de las asociaciones. Todos esos obstáculos, aplicados individual o conjuntamente, socavan a menudo la libertad de asociación y afectan directa o indirectamente a la capacidad de las ONG para acceder a la financiación requerida para ejercer sus actividades de promoción y protección de los derechos humanos.

A. Prohibición de grupos informales

Los miembros de asociaciones deben tener libertad para ejercer sus actividades, ya sea en el marco de una estructura informal, o bien en el marco de una estructura formal dotada con personalidad jurídica.

El derecho a la libertad de asociación no distingue entre grupos formales e informales, y se aplica por tanto a ambas variantes. Deja a los fundadores de una asociación la libertad de decidir si registran o no su ONG ante los poderes públicos competentes para dotarla de personalidad jurídica. Por tanto, los defensores deberían tener el derecho de constituirse en grupos para ejercer actividades legítimas, sin tener la obligación de registrarse legalmente como entidades, de conformidad con el artículo 22 del PIDCP y el artículo 5 de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos.

Por diversos motivos, en algunas ocasiones las ONG deciden no registrarse oficialmente, por ejemplo para no sufrir presiones – o incluso represión – de parte de autoridades liberticidas, o para evitar un complejo procedimiento de registro condenado al estancamiento, o porque su estructura no es todavía lo suficientemente estable. Al final, la complejidad o el costo del procedimiento de registro en algunos países no se adapta al tejido asociativo cuando se trata de pequeñas asociaciones dotadas con recursos muy limitados. La falta de registro puede resultar particularmente problemática cuando la ausencia de personalidad jurídica hace imposible el acceso a la financiación. En algunas situaciones, ello significa también que las ONG no pueden beneficiarse de ciertos privilegios, como las deducciones o las exenciones fiscales.

Además, algunos países exigen que las organizaciones estén oficialmente registradas para tener derecho a realizar sus actividades. La insistencia de algunos gobiernos en que todos los grupos deben estar registrados – cualquiera que sea su tamaño o su grado de sofisticación – pone en evidencia su voluntad de controlar sistemáticamente todas las actividades de las ONG y de filtrar los grupos susceptibles de criticar su balance en materia de respeto de los derechos humanos. Esta obligación de registro va unida muy a menudo con la adopción de leyes que criminalizan las actividades de los grupos no registrados, por ejemplo en *Argelia*, *Bahrein*, *Belarús*, *Birmania*, *Egipto*, *Uganda* o en *Siria*. Esta criminalización representa una de las tendencias más inquietantes y con más graves consecuencias para los defensores. En algunos casos, las penas pueden ser de hasta siete años de prisión y van acompañadas de fuertes multas. Este tipo de penalización es aún más problemática por cuanto viola el derecho a solicitar y obtener financiación. Indirectamente, desalienta también a los donantes potenciales, porque a menudo las ONG no registradas sobreviven únicamente gracias a la financiación, incluida la proveniente del exterior. En estos países, las organizaciones son entonces doblemente vulnerables. Además, esta criminalización pone a los donantes actuales o potenciales en una posición difícil, ya que les prohíbe, indirectamente, financiar a las ONG no registradas y les amenaza con posibles acciones punitivas.

La obligación de registro, unida a la prohibición de realizar una amplia gama de actividades³ y a las penas tan severas, supone una gran vulnerabilidad del mundo asociativo en numerosos países. Este ambiente represivo ejerce, evidentemente, un efecto extremadamente disuasorio para la creación de nuevas ONG. Ello equivale a una violación grave del derecho a la libertad de asociación y, por tanto, socava los fundamentos del derecho de acceso a la financiación.

B. ¿Notificación o registro? Procedimientos de constitución complejos e inaccesibles

El establecimiento de una asociación debería estar sometido a un régimen de notificación. El procedimiento de creación de una asociación debería ser simple, de fácil acceso, no discriminatorio y poco costoso, o incluso gratuito. En los casos en que el registro es obligatorio, su eventual rechazo debe ser fundamentado, y los órganos que tomen tal decisión deben justificarla por escrito, de manera detallada y en un plazo razonable. Las asociaciones deben poder impugnar la denegación ante un tribunal imparcial e independiente.

La atribución de la personalidad jurídica a una ONG le permite aumentar su capacidad de acción y su impacto. En efecto, una ONG registrada puede, por ejemplo, tomar oficinas en alquiler, contratar personal, beneficiarse de ventajas fiscales, acceder a la justicia, y abrir una cuenta a nombre de la asociación con el fin de recibir subvenciones. La posibilidad de tener una cuenta bancaria es vital para muchas ONG, ya que algunos donantes subvencionan únicamente a las asociaciones registradas. Además, sin estatus legal, las ONG no pueden, por ejemplo, inscribirse en programas de financiación de cooperación internacional o mantener relaciones oficiales con las autoridades nacionales.

Hay dos tipos de regímenes que se aplican a las organizaciones de la sociedad civil que deseen adquirir la personalidad jurídica: el régimen llamado de simple “notificación” y el régimen de “autorización previa”.

Las legislaciones más liberales prevén el régimen de notificación, también llamado “régimen declarativo”. En dicho sistema, las asociaciones son automáticamente dotadas de personalidad jurídica, a partir de la recepción, por las autoridades, de una notificación de los miembros fundadores. No se trata de un requisito previo a la creación de una asociación, sino de una comunicación que permite a la administración tomar nota de su creación.

El procedimiento del régimen declarativo es preferible a otras formas de registro. Sin embargo, aunque aparentemente simple, este procedimiento puede ser, a veces, desviado por una burocracia excesivamente minuciosa o discrecional.

→ En **México**, las organizaciones de la sociedad civil pueden registrarse bajo la forma de asociación civil al declararse como tal ante el Registro Público de Personas Morales. Sin embargo, este régimen declarativo obliga a las ONG a seguir un procedimiento complejo que por lo general llega a su fin solamente después de varios meses. La ONG debe registrar su nombre y su razón social, y depositar sus estatutos ante un notario público, antes de registrarse en la Cámara de Comercio del Distrito Federal. Luego debe registrarse como persona jurídica ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que expide finalmente la inscripción al registro federal de los contribuyentes bajo la forma de un Clave Única de Inscripción (CLUNI). Aunque la inscripción ante el registro público no sea obligatoria para que la ONG sea operativa, sí que es sin embargo indispensable para poder acceder a la financiación, tanto pública como privada, o para abrir una cuenta bancaria.

Así, la complejidad del procedimiento de notificación, que prevalece en algunos países, puede retrasar el reconocimiento oficial de una ONG y

afectar directamente a su capacidad para disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo.

Desafortunadamente, el régimen de notificación no siempre implica el final del procedimiento de homologación. En algunos países – y para algunas ONG – el obstruccionismo de las autoridades equivale a la inadmisibilidad y viola el derecho de las ONG a existir legalmente.

→ En **Venezuela**, las asociaciones están sujetas a un simple régimen declarativo y sólo están obligadas a presentar su acta de constitución ante la Oficina de Registro Público del municipio en que se ha constituido. Aunque la ley no prevé un límite formal para el registro de las asociaciones, en la práctica, y especialmente desde el año 2000, muchas de ellas se enfrentan a decisiones discrecionales y arbitrarias de las autoridades.

Por ejemplo, el Foro por la Vida, una destacada red venezolana creada en 1997 y compuesta por veinte ONG de derechos humanos, ha venido realizando desde 2009 todos los trámites necesarios para registrarse formalmente ante la Oficina de Registro Público, sin ningún resultado hasta el momento.

→ Es también este el caso de **Camboya**, donde, a pesar de la existencia de un régimen declarativo, la Asociación para los Derechos Humanos y el Desarrollo (ADHOC) espera su registro desde 2000.

En el sistema de autorización previa, por el contrario, los miembros de asociaciones deben esperar hasta que la autoridad pública competente se pronuncie sobre la solicitud de registro. En general, las autoridades tienen la obligación de pronunciarse sobre la solicitud dentro de un plazo razonable. Mientras tanto, la autoridad administrativa puede conceder un certificado provisional de registro.

La denegación de registro constituye uno de los principales obstáculos al derecho a la libertad de asociación y representa, para muchas ONG de derechos humanos, la medida más extrema adoptada por los gobiernos para socavar ese derecho. Las consecuencias de una denegación de inscripción son aun más graves cuando las actividades que son llevadas a cabo por entidades no registradas acarrear sanciones penales. En algunos países, las autoridades se niegan a expedir un certificado provisional, o a aceptar el expediente de registro. Muy a menudo, la autoridad se pronuncia sobre la solicitud sin ninguna premura, y los tiempos de espera pueden ser muy largos.

El incumplimiento de la obligación de registro es a veces sancionado con una multa (por ejemplo en *Nepal*). Sin embargo, en muchos países, las leyes prevén además penas de prisión, como por ejemplo en *Belarús* (de seis meses a dos años, en caso de reincidencia), en *Argelia* (de tres a seis meses), en *Bahrein* (hasta seis meses) o en *Egipto* (hasta un año de prisión).

→ En la **República Árabe Siria**, la Ley N° 93 de 1958 sobre las Asociaciones y las Instituciones impone la obtención de una autorización previa del Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo para toda organización que quiera registrarse. Cualquier organización establecida sin una autorización previa puede ser sancionada por el Código Penal, que contiene múltiples disposiciones que penalizan numerosas actividades susceptibles de llevarse a cabo por parte de las organizaciones de derechos humanos, y que son utilizadas de manera arbitraria por las autoridades. El Código Penal establece en particular una pena de prisión o de detención domiciliaria de tres meses a tres años para los miembros de organizaciones políticas o sociales con “carácter internacional”.

En algunos países, la legislación establece una relación explícita entre la “ilegalidad” de una ONG (es decir, su falta de registro) y la criminalización de los miembros que contribuyen a su financiación.

→ En **Birmania**, donde rige un sistema de registro con autorización previa, la Ley de 1908 sobre las Asociaciones Ilegales prevé penas de prisión de dos a tres años y una multa para los miembros de una “asociación ilegal” que participen en sus reuniones, contribuyan a su financiación o participen de cualquier manera en sus actividades (artículo 17).

Además, un procedimiento complejo, el carácter arbitrario del examen de la solicitud de inscripción y el costo del procedimiento pueden obstaculizar gravemente las actividades de las ONG. Los pesados trámites burocráticos, sumados a procedimientos de registro difusos son frecuentes y afectan a muchas ONG. La lentitud de los procedimientos de registro implica que las ONG que solicitan una autorización oficial no pueden operar legalmente durante el período de espera, so pena de infringir la ley bajo su propio riesgo. Durante la tramitación de la solicitud, es casi imposible, e incluso peligroso, solicitar y obtener un apoyo financiero, en particular de donantes extranjeros.

En algunos países, las asociaciones deben esperar a veces durante varios años antes de obtener una respuesta a su solicitud de registro. En *Rwanda*, por ejemplo, las organizaciones deben esperar, en ciertos casos, varios meses antes de recibir una respuesta por parte de la Oficina Ruandesa de Gobierno para adquirir la personalidad jurídica, condición indispensable para poder ejercer legalmente sus actividades y para poder financiarse.

Incluso cuando reciben una respuesta negativa, muchas ONG no son informadas de las razones de la denegación, que deberían constar por escrito, en detalle y dentro de un plazo razonable.

→ En **Argelia**, la nueva Ley N° 12-06 sobre las Asociaciones, adoptada el 12 de enero de 2012, sustituye el sistema de notificación simple por el sistema de autorización previa obligatoria. Establece así que las ONG deben obtener la aprobación previa del Congreso Municipal Popular de la Provincia o del Departamento del Interior, de acuerdo con el ámbito territorial en el que se estableció la asociación (artículo 7).

Así, el 29 de octubre de 2012, la Asociación Nacional de Lucha Contra la Corrupción (*Association nationale de lutte contre la corruption* – ANLC) fue informada de la negativa del Ministerio del Interior para emitir un recibo de registro, que constataba la aprobación de la asociación, sin explicar las razones de su negativa, y a pesar de que la ley establece que la motivación de la decisión es necesaria (artículo 10). La notificación formal de la negativa solamente se refiere al “incumplimiento de la Ley sobre las Asociaciones”, sin otra explicación, e impide así a la ANLC la rectificación de su expediente o la impugnación de la denegación ante un tribunal.

En algunos casos, la aprobación de una solicitud de registro no sólo se retrasa sino que además es arbitrariamente denegada. En **Belarús**, por ejemplo, las ONG de derechos humanos se tropiezan con la negación sistemática de sus solicitudes de registro y se exponen a sanciones penales en caso de continuar desarrollando sus actividades. Estas negativas sistemáticas se han venido sucediendo tras el cierre, por las autoridades, de varias asociaciones en 2003-2004.

Para los defensores que logran superar las dificultades del registro, otros obstáculos pueden surgir posteriormente. En muchos países, la ley es enmendada para ampliar el poder discrecional de las autoridades, en particular exigiendo el re-registro de las ONG ya registradas y operativas, o imponiendo un sistema de autorización aún más restrictivo. La burocratización del procedimiento y la multiplicación de los niveles de autorización demoran aún más la obtención de la autorización y paralizan las actividades de las ONG, que caen entonces en un limbo administrativo en el que su estatuto es incierto. Evidentemente, esta situación es muy perjudicial para su capacidad de solicitar y obtener financiación.

En algunos países, en efecto, las ONG se ven obligadas a registrarse nuevamente. Este nuevo registro puede ser periódico, como en **Uganda** (anual) y en **Birmania** (cada dos años), o puede ser implantado con motivo de la aprobación de una nueva ley o en respuesta a la modificación del mandato de la ONG (por ejemplo, en **Tayikistán**). Esta obligación de reinscripción

ofrece a las autoridades la oportunidad de impedir el funcionamiento de los grupos cuyas actividades no les satisfacen, sin necesidad de prohibirlos explícitamente o de disolverlos.

→ En **Tayikistán**, la Ley sobre las Asociaciones Públicas, adoptada en 2007, exige un nuevo registro de las ONG existentes.

La Asociación de Jóvenes Abogados “Amparo”, miembro activo de la Coalición Contra la Tortura y registrada oficialmente en 2005, tuvo que volver a registrarse en 2007. Además, como la ley establece que cualquier modificación de los estatutos de una asociación obliga a un nuevo registro, esta ONG presentó en julio de 2012 ante el Departamento de Justicia los documentos necesarios para este procedimiento después de haber decidido la ampliación de su mandato regional a un mandato nacional. Sin embargo, el 24 de octubre de 2012, un tribunal de la ciudad de Khujand ordenó la liquidación y el cierre de Amparo. Esta decisión judicial respondía a una moción presentada a finales de junio de 2012 por el Ministerio de Justicia a raíz de una auditoría llevada a cabo por funcionarios en las oficinas de Amparo en Khujand. Esta moción acusaba a la organización de múltiples violaciones de sus obligaciones legales y administrativas, incluyendo el hecho de haber cambiado de domicilio sin haberse registrado nuevamente (lo cual es falso), o de organizar actividades de capacitación en temas de derechos humanos sin tener autorización (lo cual también es incorrecto, ya que tales actividades tuvieron lugar con el aval del Ministerio de Educación y/o oficiales locales). La liquidación de la organización fue, por tanto, arbitraria. El 15 de enero de 2013, el Tribunal Regional de Sogdiane confirmó en apelación la decisión del cierre de la organización.

Como ilustra este ejemplo, el requisito de reinscripción ofrece a las autoridades un pretexto para suspender las actividades de una ONG al negarse su reinscripción.

Además, en algunos países, como la *India*, las ONG elegibles para recibir financiación extranjera también están obligadas a someterse a un segundo procedimiento de registro⁴. En algunos casos, a este requisito de reinscripción se le suma un procedimiento complejo que exige la presentación de un informe que incluya una auditoría y un plan anual para el ejercicio siguiente, como ocurre en *Nepal*, por ejemplo. El incumplimiento de esta exigencia administrativa da lugar a sanciones pecuniarias graduales.

La imposición de un nuevo registro periódico también contribuye a generar una sensación de inseguridad entre las organizaciones de defensa

4/ Véase Capítulo 3.

de los derechos humanos y un clima de intimidación que puede afectar a la planificación de sus actividades y fomentar la autocensura.

El costo del procedimiento de registro también puede actuar como una barrera para la creación de ONG.

→ En **Birmania**, el proceso de registro por autorización expedida por el Ministerio del Interior puede tomar mucho tiempo y tener un costo prohibitivo: comienza en el nivel municipal para llegar hasta el Gobierno central, e implica costos que pueden alcanzar los 500.000 kyats (unos 460 euros) – una suma considerable para las pequeñas ONG. Esta obligación de registro se suma a la criminalización de las ONG no registradas⁵. Los procedimientos y criterios para la concesión de la autorización son poco claros, y la vaguedad del procedimiento de apelación deja poco margen de maniobra a las ONG afectadas que quieran impugnar las decisiones de las autoridades.

Así, como ilustran los ejemplos anteriores, la duración del procedimiento, la denegación del registro, la obligación del re-registro (que a menudo se añade a las denuncias de infracciones a la ley) y la disolución de ONG son algunas de las variantes utilizadas por las autoridades para paralizar las asociaciones y vulnerar notablemente su capacidad para solicitar y recibir financiación.

En algunos países, es el conjunto de técnicas mencionadas el que impide a las organizaciones independientes de derechos humanos registrarse.

→ En **China**, las ONG están sujetas a un sistema de registro muy pesado, que permite a las autoridades ejercer un estricto control sobre ellas. Algunos grupos deciden, por lo tanto, funcionar sin estatuto oficial, u optan por otras modalidades legales diferentes a las ONG, con las dificultades que esto puede entrañar. Actualmente no existe ninguna ONG de derechos humanos independiente registrada oficialmente en China.

→ En **Irán**, la Constitución reconoce la libertad de asociación dentro de los límites del respeto a la independencia, la libertad, la unidad nacional, los principios islámicos y los fundamentos de la República Islámica (artículo 26). Dichas restricciones están formuladas de manera imprecisa y van mucho más allá de las restricciones admisibles a la libertad de asociación en virtud del derecho internacional. Por otra parte, ya no existe ninguna ONG de derechos humanos independiente desde el cierre en 2008 del Centro de Defensores de los Derechos Humanos (*Defenders of*

Human Rights Centre – DHRC, del Centro para la Defensa de los Derechos de los Presos (*Centre for the Defence of Prisoners’ Rights – CDP*) y de la Asociación de Periodistas. Además, la Ley sobre las Asociaciones prohíbe explícitamente cualquier financiación extranjera.

C. Prácticas discriminatorias para el reconocimiento de la libertad de asociación

La legislación nacional no debe proponer ninguna restricción basada en la identidad de los miembros de la asociación, sus modos de acción y la naturaleza de los derechos defendidos.

En consecuencia, cualquier persona debe tener, sin discriminación alguna, el derecho de crear una asociación. Por ejemplo, los funcionarios públicos, los extranjeros, las mujeres, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transsexuales e intersexuales (LGBTI) e incluso los menores de edad deben poder disfrutar del derecho a fundar una ONG.

Sin embargo, en diversos países, algunas leyes prohíben a determinadas categorías de la sociedad crear una asociación. En varios países del Golfo Pérsico (tales como los *Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar*) y de Asia (por ejemplo *Malasia, Tailandia*), sólo los nacionales pueden fundar una asociación. En consecuencia, los trabajadores migrantes, los refugiados y los apátridas no pueden constituirse en grupos autorizados. Las consecuencias de esta prohibición son particularmente graves en países como *Qatar*, por ejemplo, donde los trabajadores migrantes representan casi el 80% de la población. Esto significa que cientos de miles de personas no pueden denunciar colectivamente, a través de una asociación, las graves violaciones de las que son objeto, ni pueden emprender los procedimientos necesarios en los planos nacional, regional o internacional para pedir un mayor respeto de sus derechos. Esta restricción viola la obligación del Estado de respetar la libertad de asociación de cualquier persona dentro de su jurisdicción sin distinción de su nacionalidad.

→ En **Kuwait**, la ley que rige las actividades de las ONG (Ley N.º 24 de 1962 sobre los Clubes y las Asociaciones de Utilidad Pública), establece que sólo los nacionales kuwaitíes pueden fundar una asociación, prohibiendo de hecho a los migrantes constituir asociaciones (artículo 4). Esta ley establece que los migrantes pueden afiliarse a una asociación únicamente en calidad de miembros activos o asociados sin derecho de voto ni de elegibilidad, y que la Asamblea General debe estar compuesta únicamente por miembros kuwaitíes (artículo 13).

La discriminación también puede afectar a los tipos de actividades permitidas a las ONG. En efecto, en algunos países, las leyes prohíben a las organizaciones realizar programas relacionados con temas a menudo considerados sensibles, como los derechos humanos, la observación electoral, los derechos de las personas LGBTI, los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de los migrantes, de las mujeres, de las minorías étnicas o religiosas, etc. Algunas legislaciones justifican restricciones por conceptos vagos tales como los “valores nacionales”, el “orden público”, las “buenas costumbres”, la “moral”, “la paz común”, “la tranquilidad”, las “comunicaciones seguras”, o la “regularidad del funcionamiento del Estado”. La legislación en numerosos países (por ejemplo, *Argelia, Azerbaiyán, Bahrein, Birmania, Federación de Rusia, Malasia, Turquía*) facilitan las prácticas discrecionales de las autoridades hacia las ONG.

Las asociaciones que trabajan en la protección de los derechos de la mujer y de las minorías étnicas o religiosas están particularmente sujetas a la interpretación restrictiva de esas leyes. La referencia al “orden moral” como motivo de prohibición de las asociaciones afecta especialmente a las ONG activas en el ámbito de los derechos de las personas LGBTI.

→ En **Uganda**, un proyecto de ley “anti-homosexualidad” fue presentado por primera vez en octubre de 2009 ante el Parlamento, que aplazó la votación en mayo de 2011 y luego en octubre de 2011. El proyecto de ley fue finalmente reintroducido en febrero de 2012 en su versión original. A finales de 2012, la Presidente del Parlamento prometió la votación de la ley antes de fin de año como “regalo de Navidad”. A pesar de que dicho “plazo” no haya sido cumplido, es probable que el proyecto de ley esté de nuevo en la agenda cuando el Parlamento se reúna en febrero de 2013. En caso de ser aprobada, dicha ley prohibiría formalmente prestar cualquier ayuda a las personas homosexuales. Las asociaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las personas LGBTI se ven particularmente afectados por este proyecto de ley que prevé la retirada de su certificado de registro y expone a su representante legal a una pena de prisión de siete años.

→ Del mismo modo, en la **Federación de Rusia**, una ley que penaliza la promoción de la homosexualidad debía ser examinada en enero de 2013 por la Cámara Baja Federal. Leyes similares ya han sido adoptadas en diversas regiones de la Federación, como en San Petersburgo, Ryazan, Arkhangelsk y Kostroma. Estas disposiciones, junto con otras que entraron en vigor en enero de 2013 y que prohíben a las ONG que lleven a cabo actividades “políticas” beneficiarse de la ayuda financiera de individuos u organizaciones norteamericanas⁶, podrían atentar contra el derecho a la libertad de asociación, incluyendo el acceso a la financiación de las ONG LGBTI.

En varios países, la prohibición de ejercer actividades en categorías específicas de derechos no se limita a un dominio específico, como en el ejemplo de Uganda mencionado anteriormente, sino que puede extenderse hasta campos prácticamente ilimitados. Estas prohibiciones generales para ejercer ciertas actividades dan lugar a una parálisis de la sociedad civil ya que no sólo violan el derecho a la libertad de asociación, sino que, a menudo, constituyen un claro síntoma de violaciones masivas de los derechos humanos en el país en cuestión.

→ En la **República Árabe Siria**, el Código Penal castiga la pertenencia o la adhesión a una asociación creada “con miras a modificar la situación económica, social o política del Estado”. Se prevé el cierre de la asociación, así como penas de trabajos forzados cuya duración mínima se eleva a siete años para los responsables y los fundadores de esas organizaciones (artículo 306). Las autoridades sirias utilizan con frecuencia las disposiciones de este artículo para condenar a militantes de estas asociaciones a largas penas de prisión.

El Código Penal sirio es claramente contrario al derecho internacional, que permite a las asociaciones llevar a cabo cualquier actividad conforme a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos y a la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular la promoción y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, áreas mencionadas explícitamente en el Código Penal sirio. Dicha prohibición general anula radicalmente cualquier intento de creación de una ONG cuyos objetivos podrían ser, de manera abusiva, asimilados a una “modificación [de la] situación económica, social o política del Estado”. Con la negación del derecho a la libertad de asociación queda suprimida así la condición básica para su acceso a una posterior financiación.

La discriminación también puede involucrar la nacionalidad de origen de la ONG que esté trabajando en un tercer país. Así por ejemplo, en *Egipto*, aunque el último proyecto de ley presentado por el Ministro de Seguridad y Asuntos Sociales en octubre de 2012 reintroduce un sistema de notificación simple, varias disposiciones someten en particular a las organizaciones extranjeras y a la financiación de origen extranjero bajo el estricto control del Gobierno. Así, las ONG no egipcias continúan sujetas a la obligación de obtener un permiso para continuar con sus actividades.

La discriminación también puede afectar el tamaño mínimo de una ONG, al exigir un número mínimo de miembros. En *Turkmenistán*, por ejemplo, la ley exige que una ONG tenga al menos 500 miembros para poder establecerse. Este requisito equivale indirectamente a una negación pura y simple del derecho de asociación. En un ambiente político repre-

sivo que no tolera oposición o crítica, la exigencia de un número mínimo promueve indirectamente la aparición de ONG progubernamentales (o GONGOs) que no tienen problemas legales para su reconocimiento gracias a sus numerosos seguidores.

Las prácticas discriminatorias en relación con la identidad, o con el número de personas que desean ejercer su derecho a la libertad de asociación, o con las categorías de derechos que una ONG puede defender y promover, constituyen así subterfugios para prohibir la existencia de asociaciones. Las ONG afectadas por esas discriminaciones no pueden constituirse y evidentemente no pueden solicitar ni recibir fondos para realizar sus actividades de promoción y protección.

D. Injerencia en el funcionamiento de las asociaciones

El derecho a la libertad de asociación se aplica a todo lo largo de la vida de la asociación. Las asociaciones deben ser libres para determinar su estatutos, su estructura y sus actividades, y para tomar sus decisiones sin la injerencia del Estado.

Bien sea que dispongan o no de personalidad jurídica, las asociaciones, una vez creadas, deben ser libres para determinar sus estatutos, su estructura y sus actividades, y para tomar sus decisiones sin ninguna injerencia por parte del Estado. Las asociaciones deben gozar en particular de los derechos a expresar una opinión, a difundir información, a dirigirse a la población, a protestar de manera pacífica y a interactuar con gobiernos extranjeros y organizaciones o instancias internacionales.

En la práctica, sin embargo, los gobiernos suelen ejercer un control intrusivo y discrecional sobre las actividades de una asociación. Esas injerencias toman diversas formas, como la exigencia de una notificación de las decisiones adoptadas por el consejo de administración, la obligación de presentar informes periódicos de las actividades y los informes financieros, auditorías repetidas y manifiestamente abusivas, intervención en la composición del consejo de administración o de dirección, etc. La ley y los reglamentos administrativos también pueden imponer el requisito de obtener una autorización previa para la organización de todo tipo de eventos públicos, incluyendo la recaudación de fondos o la adopción de un código de conducta por parte de las asociaciones.

Además, en algunos países, las autoridades exigen que las ONG se acojan a prioridades programáticas establecidas por el gobierno.

→ Así, en **Gambia**, las ONG se ven obligadas a cumplir con un Código de Conducta para las ONG firmado con los ministerios, los departamentos o las agencias competentes. Este Código establece las condiciones en las que las ONG deben “participar en el desarrollo de actividades que sean compatibles con las políticas y las prioridades del gobierno para las cuales [la ONG] tiene los recursos y la experiencia apropiadas” (artículo 12 del Decreto N° 81). En otras palabras, la Agencia de Asuntos de las ONG (*ONG Affairs Agency – NGOAA*) ejerce un estricto control sobre las actividades de las ONG, que están comprometidas con las líneas definidas por el Gobierno.

→ En **Bahrein**, igualmente, el Gobierno puede denegar la inscripción de una asociación si estima que “la sociedad no necesita sus servicios o si ya existe otra asociación en el mismo sector de actividad, que satisface las necesidades de la sociedad”.

Así, esos gobiernos se arrogan el derecho de decidir la pertinencia de las actividades que las ONG se proponen realizar, y violan a sabiendas el derecho a la libertad de asociación. Construyen a los defensores que quieren crear una ONG en un campo de actividad considerada por ellos como “inútil” o redundante, a renunciar a su proyecto. Esto significa que las ONG no pueden ejercer las actividades que consideren necesarias en función de un análisis de las necesidades y prioridades identificadas, y que no pueden solicitar ni obtener financiación para realizar estos programas prioritarios.

Además, otras formas de injerencia pueden dificultar el acceso a la financiación de las ONG. En efecto, las autoridades pueden oponerse – directa o indirectamente – a la recepción de fondos de algunos donantes (por ejemplo, en *Bangladesh, Etiopía*)⁷. En otros casos, los órganos de gobierno pueden requerir, de manera abusiva, la presentación de múltiples documentos y piezas justificativas relativas a la financiación privada o proveniente de organismos extranjeros. Estas exigencias, cuando son infundadas, contribuyen a instaurar un clima de inseguridad permanente, a impedir que las ONG continúen con sus actividades de protección de los derechos de las víctimas, y a disuadir a las ONG más frágiles de solicitar apoyo financiero para llevar adelante sus actividades.

→ En **Malasia**, en un contexto de acoso a los miembros y empleados de la ONG de defensa de los derechos humanos *Suara Rakyat Malaysia (SUARAM)*, las autoridades han exigido desde julio de 2012 la presentación, en plazos muy breves, de numerosos documentos e informaciones sobre las actividades y las cuentas de la asociación. Por ejemplo, el 2 de octubre de 2012, una agencia administrativa pidió a SUARAM

7/ Véase Capítulo 3.

suministrarle en menos de 24 horas una gran cantidad de documentos relativos a todos los contratos de subvenciones y propuestas de proyectos con la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy – NED*) y el Instituto Sociedad Abierta (*Open Society Institute – OSI*), y todos los recibos relacionados con los gastos de campañas entre 2006 y 2011.

Este ensañamiento administrativo es similar a las represalias contra SUARAM por haber solicitado y obtenido financiación exterior y tiene como objetivo disuadir a las ONG de renovar sus solicitudes de apoyo financiero en el futuro.

La suspensión de una asociación y su disolución forzada constituye uno de los más graves atentados contra la libertad de asociación. Por tanto, las autoridades no deberían recurrir a ello sino en caso de peligro manifiesto e inminente resultante de una violación flagrante de la legislación nacional y en conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Tales medidas deben ser estrictamente proporcionales al objetivo legítimo de que se trate.

Sin embargo, en algunos países, las autoridades llevar a cabo disoluciones abusivas, cuyo único propósito es suprimir las ONG que consideran demasiado críticas con ellos.

Para justificar una amenaza de disolución – o una efectiva disolución – de una ONG, las autoridades suelen invocar infracciones a la legislación fiscal y a los procedimientos administrativos, infracciones que resultan infundadas en la mayoría de los casos. El caso de *Tayikistán* ya se ha referido⁸, pero *Belarús* también ha recurrido recientemente a esta práctica.

→ En **Belarús**, el Tribunal Económico de Minsk ordenó el 9 de octubre de 2012 el cierre de Plataforma, una organización de derechos humanos especializada en la protección de los derechos de los presos. Esta decisión fue consecuencia de una denuncia presentada por el Centro de Impuestos del distrito Savestki de Minsk, que acusaba a la organización de no haber presentado su declaración de impuestos en el plazo fijado y de no haber informado de su cambio de domicilio. Estas acusaciones son infundadas ya que la no recepción del recibo fiscal se debió probablemente a la pérdida del documento por parte del Centro de Impuestos de Minsk. Durante los meses que precedieron a la decisión de disolución, Plataforma había sido víctima de un hostigamiento judicial reiterado por parte de las autoridades, dirigido en particular a su Director, el Sr. Andrei Bandarenka.

Por tanto, bien sea que se trate de la obligación de respetar un código de conducta, de la necesidad de adaptarse a las prioridades gubernamentales, del acoso administrativo, – en particular en relación con las solicitudes de financiación extranjera – o de la disolución pura y simple de una ONG, las autoridades imponen restricciones que violan las disposiciones del derecho a la libertad de asociación e impiden la creación de ONG de derechos humanos, obligando a muchas de ellas a desaparecer. Descalificando a estas ONG de defensa de derechos humanos, las autoridades niegan las condiciones básicas para la realización de su derecho a solicitar, recibir y utilizar la financiación, ya sea de origen nacional o extranjero.

CAPÍTULO III

LAS RESTRICCIONES DIRECTAS PARA ACCEDER A LA FINANCIACIÓN, INCLUIDA LA FINANCIACIÓN EXTRANJERA

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

Como se señaló anteriormente, el derecho de acceso a la financiación, incluida la financiación extranjera, es un derecho fundamental. Aún así, los Estados pueden legítimamente regular el acceso a la financiación, tanto de fuente local como extranjera, de las ONG de derechos humanos, de conformidad con el principio de transparencia. En particular, pueden hacerlo en la lucha contra determinadas formas de delincuencia internacional como la corrupción, el blanqueo de activos, el tráfico de drogas, la trata de personas y el terrorismo. De hecho, no sólo es legítimo sino que es necesario para los Estados llevar a cabo investigaciones sobre estas formas de delincuencia, siempre y cuando se hagan de conformidad con los principios del Estado de derecho y el derecho a un juicio justo.

Sin embargo, como señala el artículo 22.2 del PIDCP, cualquier restricción del derecho a la libertad de asociación y, por consiguiente, a la financiación es admisible sólo si está “prevista por la ley” y si es “necesaria en una sociedad democrática” para proteger la “seguridad nacional”, “la seguridad pública”, “el orden público”, “la salud o la moral públicas” o los “derechos y libertades de los demás”¹.

En sí mismo, el sistema de registro no viola necesariamente el derecho a la libertad de asociación, siempre y cuando no sea el único régimen aplicable (y por tanto los defensores también puedan asociarse sin verse obligados al registro), y respete el principio de proporcionalidad. Este principio exige también que la intensidad de la medida dependa de la razón específica invocada para justificar la misma. Por lo tanto, si el procedimiento de autorización previo es excesivamente dispendioso y lento, se asimila entonces a una medida desproporcionada que viola el derecho a la libertad de aso-

ciación. Ahora bien, en numerosos casos, el objetivo real de la legislación o de las medidas administrativas relativas a la financiación es dificultar el desarrollo de las actividades de defensa de los derechos humanos, lo cual es incompatible con el derecho internacional.

Las restricciones impuestas al acceso a la financiación pueden afectar tanto a fondos de fuentes locales o como de fuentes extranjeras. Con respecto a la financiación local, las restricciones pueden ser de diferente naturaleza: un Estado puede decidir restringir la financiación pública disponible en el sector asociativo, financiar solamente a las ONG que cumplan con las políticas establecidas por las autoridades, u obstaculizar las actividades de búsqueda de fondos realizadas a nivel nacional. Las campañas de difamación dirigidas a las ONG también pueden atentar contra las actividades de búsqueda de fondos. Además, las barreras para el acceso a la financiación local a menudo se combinan con la insuficiencia, la escasez o incluso la ausencia de fondos públicos o privados locales disponibles para las ONG de derechos humanos.

En consecuencia, en la gran mayoría de países, las ONG de derechos humanos sobreviven gracias al apoyo de donantes extranjeros (organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas, ONG o fundaciones, instituciones gubernamentales extranjeras como los fondos gestionados por un ministerio, personas particulares, etc.). En ese contexto, cada vez más Estados recurren indebidamente a un arsenal legislativo y administrativo para legitimar restricciones injustificadas o desproporcionadas al acceso de las ONG a los fondos extranjeros, poniendo así en peligro su capacidad de acción y algunas veces incluso su supervivencia institucional.

Los medios para restringir el acceso a la financiación extranjera son múltiples: algunas jurisdicciones prohíben o hacen imposible *de facto* cualquier financiación extranjera (por ejemplo, *Argelia, Bahrein, Belarús, Irán*), otras prohíben la financiación extranjera de determinadas actividades y/u organizaciones (*Etiopía*), otras condicionan el acceso a fondos extranjeros a una autorización expresa del gobierno o de un órgano gubernamental (por ejemplo, *Bangladesh, Egipto, India*). Además, en algunos países, la ley exige la transferencia de fondos del exterior a través de instituciones financieras o bancos controlados por el gobierno (por ejemplo, *Bangladesh, Uzbekistán, Sierra Leona*). En otros países, los Estados someten a las ONG que reciben financiación extranjera a un estatuto especial (*Federación de Rusia*).

Por último, el sistema tributario se utiliza a veces como una verdadera arma de disuasión dirigida contra las organizaciones de derechos humanos (por ejemplo, *Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, México*).

A. Un sistema de autorización que bloquea todo acceso a la financiación extranjera: algunos ejemplos

En algunos países, las autoridades prohíben o impiden el acceso de las ONG a la financiación extranjera.

Así, por ejemplo en *Belarús, Argelia y Bahrein*, el hecho de que casi todas las ONG se enfrenten a la denegación de su registro, junto con la obligación de registrar y de obtener un permiso expreso de las autoridades para todos los fondos extranjeros destinados a ONG, hace prácticamente imposible cualquier financiación de las ONG por fondos extranjeros. En estas condiciones, las ONG de derechos humanos no tienen más opción que disolverse o violar esta ley liberticida.

En Belarús: imposibilidad de facto para beneficiarse de financiación extranjera

→ En **Belarús**, toda financiación extranjera debe ser registrada y aprobada por las autoridades. En noviembre de 2011, fue reforzado el dispositivo de lucha contra la financiación extranjera no autorizada. Así, el artículo 21 de la Ley sobre las Asociaciones Públicas prohíbe de manera absoluta a las ONG bielorrusas tener una cuenta bancaria en un banco o una entidad financiera localizada en el extranjero, y criminaliza cualquier utilización de fondos extranjeros no autorizados. La ley establece sanciones administrativas y penales para castigar a las ONG y a sus responsables que reciban fondos del extranjero sin autorización.

Estas nuevas disposiciones fueron adoptadas cuando el Sr. **Ales Bialiatski**, Presidente del Centro de Derechos Humanos “Viasna” y Vicepresidente de la FIDH, fue condenado a cuatro años y medio de prisión luego de un proceso injusto, por no haber declarado fondos extranjeros recaudados a través de cuentas bancarias personales en Lituania y Polonia para financiar las actividades de defensa de derechos humanos llevadas a cabo por su organización en Belarús. Existe, por tanto, una relación evidente entre el “Caso Bialiatski” y la creación de estas nuevas provisiones legales.

Cualquier ONG que viole las disposiciones relativas a la financiación extranjera está sujeta a la confiscación de fondos extranjeros no autorizados y al pago de una multa equivalente al importe de la subvención (artículo 23.24 del Código de Infracciones Administrativas). Las personas físicas están expuestas a la confiscación de una subvención no autorizada y a una multa de entre 450 y 1.800 euros. En caso de reincidencia cometida en un periodo de 12 meses, cualquier ONG o persona física que viole estas disposiciones puede ser sometido a una pena de dos años de prisión (artículo 369.2 del Código Penal).

Esta legislación, junto con el hecho de que casi todas las ONG de derechos humanos fueron cerradas o se les ha negado el registro², hace imposible cualquier financiación extranjera de las ONG de derechos humanos.

Es sobre la base de esta constatación que, el 31 de agosto de 2012, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas (GTDA) calificó como arbitraria la detención del Sr. Bialiatiski la cual es consecuencia del ejercicio del derecho a la libertad de asociación. En efecto, para financiar las actividades de Viasna, el Sr. Bialiatiski no tuvo otra opción que abrir cuentas bancarias en el extranjero y no declarar los fondos a las autoridades bielorrusas. El GTDA agregó que los Estados partes del PIDCP no sólo tenían “la obligación de abstenerse de interferir en la creación de asociaciones y en las actividades de estas”, sino también la obligación positiva de la “facilitación de la labor de las asociaciones mediante financiación pública o la exención del pago de impuestos sobre la financiación recibida del extranjero”³.

También debe tenerse en cuenta que después de examinar el informe presentado por Belarús al CAT en noviembre de 2011, este último, en sus observaciones finales, recomendó al Estado parte reconocer el papel crucial de las ONG, y que “les permita [...] solicitar y recibir financiación suficiente para llevar a cabo sus actividades pacíficas en pro de los derechos humanos”⁴.

Argelia: una prohibición de facto de toda financiación extranjera

→ En Argelia, la Ley N° 12-06 sobre las Asociaciones, adoptada en enero de 2012, impone varias restricciones, especialmente en materia de búsqueda, recaudación y utilización de fondos provenientes del extranjero. Se prohíbe “a cualquier asociación recibir fondos provenientes de legaciones y ONG extranjeras” (artículo 30), excepto en los casos de “relaciones de cooperación debidamente establecidas con las asociaciones extranjeras y [ONG] internacionales” certificadas por las autoridades competentes, o con “acuerdo expreso de la autoridad competente”. Los artículos 40 y 43 establecen que toda financiación proveniente de “legaciones extranjeras” obtenida en violación del artículo 30 puede entrañar una suspensión o una acción de disolución ante el tribunal administrativo.

No solamente las ONG temen una interpretación discrecional de esa ley por parte de las autoridades, sino que además estas disposiciones poco claras, sumadas a la imposibilidad de la mayoría de ellas para registrarse, reduce considerable-

2/ Véase Capítulo 2.

3/ Véase Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Opiniones Aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 64º periodo de sesiones (27-31 de agosto de 2012) - N° 39/2012 (Belarús)*, Documento de Naciones Unidas A/HRC/WGAD/2012/39, 23 de noviembre de 2012, párrafo 48.

4/ Véase CAT, *Observaciones Finales del Comité Contra la Tortura - Belarús*, Documento de Naciones Unidas CAT/C/BLR/CO/4, 7 de diciembre de 2011, párrafo 25.

mente sus posibilidades de financiarse y de beneficiarse de financiación de fuentes extranjeras.

Debemos resaltar que al finalizar la revisión del informe presentado por Argelia ante el CEDAW en marzo de 2012, el Comité expresó su preocupación por “lo dispuesto en la Ley de Asociaciones (Nº 12-06), aprobada en enero de 2012, respecto a la exigencia de una autorización específica para que una asociación pueda recibir financiación de donantes internacionales, lo que puede afectar negativamente a las actividades de las asociaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en el contexto del desarrollo”⁵.

Bahrein: una prohibición de facto de toda financiación extranjera

→ En **Bahrein**, una sola ONG de derechos humanos, la Sociedad Bahreí de los Derechos Humanos (*Bahrain Human Rights Society - BHRS*) está registrada y puede, por lo tanto, aspirar a financiación extranjera. El Decreto-Ley Nº 21/1989 sobre las Asociaciones, los Clubes Sociales y Culturales, así como los establecimientos que operan en el ámbito de la juventud y el deporte requiere una autorización previa del Ministerio de Desarrollo Social para recibir cualquier financiación extranjera (artículo 20). Ahora bien, en los últimos años, las autoridades han negado a la BHRS el acceso a fondos públicos y privados, tanto nacionales como extranjeros. La organización ha apelado esas decisiones negativas ante los tribunales desde 2001, pero sin éxito.

B. Prohibición de financiar cierto tipo de actividades con fondos extranjeros: algunos ejemplos

En algunos países como *Etiopía* y *Zimbabwe* la legislación excluye explícitamente de cualquier posibilidad de financiamiento extranjero a ciertas actividades y/o ciertos tipos de organizaciones.

Etiopía: restricciones al acceso a fondos extranjeros para ciertas actividades y tipos de organizaciones

→ En **Etiopía**, la Ley de Sociedades y Organizaciones Benéficas de 2009 (Ley CSO), creó un ambiente extremadamente restrictivo para las organizaciones de derechos humanos, obligándolas a reducir significativamente sus actividades, en particular debido a las medidas draconianas que restringen sus fuentes de financiación.

En efecto, por una parte la ley extiende la definición de “asociación extranjera” a todas las ONG locales que reciben más del 10% de financiación extranjera, y por otra parte les prohíbe un gran número de actividades de defensa de derechos humanos, en particular en relación con los derechos de las mujeres y los niños,

48 5/ Véase CEDAW, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer - Argelia*, Documento de Naciones Unidas CEDAW/C/DZA/CO/3-4, 23 de marzo de 2012, párrafo 19.

de las personas con discapacidad, los problemas étnicos, la resolución de conflictos, la gobernanza y la democratización.

En un país donde el 95% de las ONG locales recibieron en 2009 más del 10% de financiación extranjera, y en el cual las fuentes locales de financiación son casi inexistentes, esta legislación doblemente restrictiva ha afectado de manera directa la capacidad de las ONG nacionales de derechos humanos de realizar sus actividades.

Así, una decena de ONG han tenido que abandonar sus actividades debido a la “suspensión” ordenada por las autoridades⁶. Otras se han visto obligadas a seguir operando desde el extranjero, haciendo así más difíciles sus actividades locales de documentación de violaciones de derechos humanos.

Varias ONG han visto congelados sus activos por la Agencia de Asociaciones y Sociedades de Beneficencia en Etiopía (*Charities and Societies Agency - ChSA*), como por ejemplo el Consejo de Derechos Humanos (*Human Rights Council - HRC*), obligada a cerrar nueve de sus 12 oficinas locales en diciembre de 2009, y después su oficina en Nekemet en 2011, debido a la falta de financiación. La ChSA decidió bloquear los fondos del HRC provenientes del extranjero, sin importar que este apoyo financiero se había iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley CSO, y que otra parte de los fondos provenía de fuentes no extranjeras. En febrero de 2011, el Comité de Apelaciones de la ChSA desestimó el recurso presentado por el HRC, con el argumento, erróneo, de que el HRC no había proporcionado los documentos que probaban el origen local de algunos de los fondos, a pesar de que el HRC había aportado extractos de sus últimos 18 informes anuales de auditoría anuales. El 19 de octubre de 2012, la Corte Suprema rechazó el recurso del HRC.

Varios Comités de las Naciones Unidas han expresado sus preocupaciones acerca de la Ley CSO, especialmente sobre el límite del 10% para los fondos provenientes de fuentes extranjeras. En enero de 2011, el CAT se expresó “su gran preocupación” por esta ley y pidió a Etiopía que “desbloquee todos los activos congelados” a varias

6/ Entre otras, la Iniciativa Africana por un Orden Mundial Democrático (*African Initiative for a Democratic World Order - AIDWO*), la Asociación de Profesionales de Acción para el Pueblo (*Action Professionals Association for People - APAP*), la Organización para la Justicia Social en Etiopía (*Organisation for Social Justice in Ethiopia - OSJE*), la Sociedad para la Promoción de la Educación en Derechos Humanos (*Society for the Advancement of Human Rights Education - SAHRE*), la Asociación Etiopie de Derechos Humanos y Promoción de la Educación Cívica (*Ethiopian Human Right & Civic Education Promotion Association - EHRCEPA*), el Centro para el Avance de la Paz y la Democracia en Etiopía (*Centre for the Advancement of Peace & Democracy in Ethiopia - CAPDE*), la Federación Etiopie de Personas con Discapacidades (*Ethiopian Federation of Persons with Disabilities - EFPD*), el Centro de Investigación para la Educación Cívica y en Derechos Humanos (*Research Centre for Civic & Human Rights Education*), “Hundee” (Raíces), “Zega-Idget”, “Zema Setoch Lefitih” y la Asociación Etiopie del Centro de Ayuda de Mujeres de Kembatta (*Kembatta Women’s Self-Help Center Ethiopia Association*).

ONG7. Del mismo modo, en agosto de 2011, el CCPR señaló que “esta legislación impide el ejercicio de la libertad de asociación y de reunión, como lo demuestra el hecho de que un gran número de ONG y de asociaciones profesionales no fueron autorizadas a registrarse en virtud de la nueva Proclamación o debieron cambiar su campo de actividad” (artículos 21 y 22). Recomendó que Etiopía considerase la posibilidad de levantar, a la luz del Pacto, “las restricciones sobre financiación que pesan sobre las ONG nacionales y autorizar a todas las ONG a trabajar en el sector de los derechos humanos”⁸. Esas recomendaciones fueron renovadas en mayo de 2012 por parte del CESCR⁹.

Zimbabue: exclusión de actividades relacionadas con la educación en materia de derecho al voto y riesgo de exclusión de actividades relacionadas con la gobernanza

→ En Zimbabue, ninguna ley prohíbe a las ONG recibir fondos de fuentes extranjeras de manera general. Sin embargo, las actividades relacionadas con la educación sobre derechos civiles o aquellas sobre gobernanza, tal como las define el artículo 16 de la Ley de Zimbabue sobre la Comisión Electoral de 2005¹⁰ y el artículo 17 del Proyecto de Ley sobre las ONG de 2004¹¹, en caso de entrar en vigor¹², no pueden beneficiarse de la financiación extranjera. En consecuencia, las ONG de derechos humanos no pueden recurrir a la financiación extranjera de sus proyectos sobre el derecho a elecciones libres y transparentes o sobre la lucha contra la corrupción.

C. Un régimen de autorización que retrasa el acceso a la financiación extranjera

Mientras que algunos Estados ya no obligan a las ONG a obtener una autorización previa para recibir financiación extranjera, este procedimiento se sigue aplicando en muchos países.

Uno de los principales argumentos expuestos por muchas autoridades nacionales es la necesidad de “preservar la seguridad nacional”. La auto-

7/ Véase CAT, *Observaciones Finales del Comité Contra la Tortura - Etiopía*, Documento de Naciones Unidas CAT/C/ETH/CO/1, 20 de enero de 2011, párrafo 34.

8/ Véase CCPR, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos - Etiopía*, Documento de Naciones Unidas CCPR/C/ETH/CO/1, 19 de agosto de 2011, párrafo 25.

9/ Véase CESCR, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Etiopía*, Documento de Naciones Unidas. E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 de mayo de 2012, párrafo 7.

10/ “No es permitida ninguna contribución o donación extranjera dirigida a la educación sobre el derecho al voto, excepto las contribuciones o donaciones a favor de la Comisión la cual podrá redistribuirlas”. Traducción no oficial.

11/ Prohibición de “financiamiento o donaciones extranjeras con el fin de realizar actividades relativas a, entre otras, temas de gobernanza”. Traducción no oficial.

12/ Este proyecto de ley fue adoptado por el Parlamento en diciembre de 2004, pero el Presidente nunca lo firmó.

rización gubernamental puede ser en sí misma un obstáculo para algunos grupos que trabajan en favor de la libertad de expresión (*India*). En otros casos, es la ausencia de respuesta gubernamental a una solicitud de registro la que puede poner en peligro la continuidad de las actividades de defensa de derechos humanos (*Bangladesh*).

India: una autorización previa necesaria, sujeta a renovación y rechazada para ciertas actividades

→ En la **India**, el artículo 11 de la Ley sobre la Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras de 1976 (*Foreign Contributions (Regulation) Act - FCRA*), modificado en 2010, exige que todas las personas “que tengan un interés cultural, económico, educativo, religioso o un programa social definido” obtengan un certificado gubernamental de registro con el fin de poder recibir contribuciones extranjeras. La ley establece además que las ONG no registradas pueden “aceptar cualquier contribución extranjera”, pero “sólo después de haber obtenido la autorización previa por parte del Gobierno”. Por lo tanto, cualquiera que sea el caso, es necesaria una autorización para recibir financiación extranjera. La FCRA, incluidas sus modificaciones, excluye además la posibilidad para cualquier “corresponsal, periodista, dibujante, redactor, propietario, impresor o editor de un periódico registrado” de obtener financiación extranjera. Algunas actividades de defensa de derechos humanos podrían entonces verse afectadas por esta disposición. Más grave aún, la FCRA obliga ahora, en virtud de esta ley, a las ONG a renovar su registro cada cinco años, aunque en la actualidad las ONG ya inscritas estarían exentas de reinscribirse durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la enmienda de la FCRA. Esta última también establece que cualquier ONG cuyo certificado de registro haya sido anulado o revocado no podrá inscribirse u obtener autorización previa durante un período de tres años a partir de la fecha de anulación, y que ese certificado podrá ser anulado por muchas razones, incluyendo la ausencia de actividades de la ONG durante dos años.

El impacto de esta ley sobre las ONG indias que reciben financiación extranjera es nefasto. En particular, la obligación de un re-registro para las ONG que reciben contribuciones extranjeras conlleva una situación de inestabilidad perjudicial para el ejercicio de sus actividades, y puede conducir a una forma de autocensura, al mismo tiempo que ofrece a las autoridades una oportunidad de suspender aquellas ONG con las que no están de acuerdo. La FCRA, incluidas sus enmiendas, no se ajusta a las recomendaciones de la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, quien señaló que las leyes existentes “no deberían exigir a las organizaciones volver a registrarse periódicamente”¹³.

13/ Véase Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, *Commentary to the Declaration on Human Rights Defenders*, julio de 2011, página 46. Traducción no oficial.

Egipto: la financiación condicionada a la autorización previa del Ministerio de Solidaridad y Justicia Social

→ En Egipto, la Ley N° 84 de 2002 sobre las Asociaciones y Fundaciones prohíbe a cualquier asociación recibir fondos de fuentes nacionales o extranjeras sin la autorización del Ministerio de Solidaridad y Justicia Social. La obtención de dichos fondos sin autorización es castigada con una pena de hasta seis meses de cárcel y una multa de hasta 2.000 libras egipcias (unos 246 euros). Así, el 27 de abril de 2009, la Organización Egipcia de Derechos Humanos (*Egyptian Organisation for Human Rights* - EOHR) recibió una notificación escrita del Ministerio de Solidaridad y Justicia Social en la que se la amenazaba con la disolución y el cierre con base en los artículos 42 y 17 de dicha Ley. Esta medida es la consecuencia de la organización, en El Cairo, de una conferencia titulada “La información es un derecho de todos”, durante los días 27 y 28 de enero de 2009, por parte de la EOHR, en colaboración con el Centro para la Libertad de Medios en el Medio Oriente y África del Norte (*Centre for Media Freedom in the Middle East and North Africa* - CMF MENA). El 31 de julio de 2008, la EOHR había pedido permiso a las autoridades para recibir fondos del CMF MENA con el fin de cubrir los costos de la conferencia. Esta petición no tuvo respuesta. A raíz de una movilización internacional en su favor, el 10 de mayo de 2009, la EOHR fue notificada formalmente por el Ministerio de Solidaridad y Justicia Social, de que ninguna medida había sido adoptada para disolver o cerrar la organización, y que la notificación del Ministerio constituía de hecho un simple recordatorio del procedimiento legal a seguir para obtener las ayudas provenientes del extranjero.

La caída del Presidente Hosni Mubarak, en febrero de 2011, no estuvo acompañada de ninguna mejora en ese ámbito. El 6 de julio de 2011, el Ministro de Solidaridad y Justicia Social, Dr. Gouda Abdel Khaliq, “advirtió a las asociaciones de la sociedad civil y a las ONG contra cualquier intento de solicitar fondos extranjeros”, y declaró que consideraría las financiaciones directas otorgadas por los Estados Unidos a las ONG egipcias como una violación de la soberanía de Egipto. Durante el verano de 2011, también anunció que había pedido al Banco Central de Egipto información sobre todas las transacciones bancarias efectuadas en cuentas abiertas por las ONG en Egipto, con el evidente propósito de recoger elementos de prueba contra esas organizaciones.

En diciembre de 2011, las fuerzas de seguridad egipcias, fuertemente armadas, realizaron allanamientos en los locales de 17 ONG egipcias e internacionales, como el Centro Árabe para la Independencia de la Justicia y de las Profesiones Jurídicas (*Arab Center for Independence of Justice and Legal Professions* - ACIJP), el Observatorio de Derechos Humanos y de Presupuesto (*Budgetary and Human Rights Observatory*), el Instituto Nacional Demócrata, oficinas en El Cairo y Assiut (*National Democratic Institute* - NDI, organización americana próxima al Partido Demócrata), el Instituto Nacional Republicano (*International Republic Institute* - IRI, organización americana próxima al Partido Republicano), *Freedom House* (ONG norteamericana) y la Fundación Konrad Adenauer. El 6 de febrero de 2012,

se hizo pública una lista de 43 personas susceptibles de ser procesadas por “adquisición ilegal de fondos extranjeros”: se trataba exclusivamente de empleados locales o internacionales de ONG extranjeras, entre ellas siete de *Freedom House*, 14 de la IRI, cinco del Centro Internacional para Periodistas (*International Center for Journalists* - ICFJ), 15 del NDI, y dos de la Fundación Konrad Adenauer. Estos procedimientos fueron iniciados el 26 de febrero de 2012, y se espera se retome el proceso judicial en junio de 2013. Este ejemplo demuestra la voluntad de las autoridades egipcias de sancionar a los miembros de las organizaciones, extranjeras o egipcias, que reciben fondos americanos o europeos para financiar sus actividades.

Es en el contexto de esos allanamientos que, a finales de 2011, el Ministro de la Solidaridad y la Justicia Social reiteró su intención de revisar la Ley de Asociaciones. Se teme que se impongan restricciones aún más drásticas en materia de acceso a la financiación. El proceso todavía estaba en curso a finales de 2012, y el último proyecto de ley mantenía las restricciones a la financiación extranjera.

Algunos Estados utilizan la técnica de la “restricción por omisión” para impedir que las ONG de derechos humanos puedan acceder a los fondos. Al no aplicar el procedimiento previsto por sus propios textos legislativos y reglamentarios, las autoridades privan a las ONG de la capacidad de llevar a cabo proyectos financiados por organizaciones o Estados extranjeros (*Bangladesh*).

Bangladesh: excesivas demoras para obtener una autorización obstaculizan el trabajo de las ONG

→ En **Bangladesh**, las Normas y Reglamentos sobre las Donaciones Extranjeras de 1978 prohíben a las ONG que operan allí recibir fondos sin autorización del Gobierno¹⁴.

Por ejemplo, desde 2009, el acceso a la financiación extranjera de la ONG de humanos Odhikar se ve obstaculizado por medidas administrativas. En efecto, la Oficina de Asuntos Relativos a las ONG (*NGO Affairs Bureau* - NGO AB), bajo la égida del Ministerio del Interior, solo dió respuesta el 25 de enero de 2012 a la solicitud que había hecho Odhikar el 28 de diciembre de 2010, sobre un proyecto titulado “Educación para el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura (OPCAT)”, financiado por la Unión Europea. Odhikar tuvo que esperar más de 13 meses antes de obtener la autorización para realizar este proyecto, mientras que de acuerdo con su reglamento interno, la NGO AB debe responder durante los 45 días siguientes a la fecha de presentación del proyecto. Mientras tanto, y habiendo terminado el periodo cubierto por la financiación, Odhikar tuvo que

14/ Véase el artículo 4 de las Normas y Reglamentos: “Ningún individuo u organización [...] deberá acceder a ninguna donación extranjera sin la aprobación o el permiso previo del Gobierno de recibirla o disponer de ella”. Traducción no oficial.

volver a presentar el mismo proyecto, el 16 de febrero de 2012. Esta vez, el permiso fue otorgado por la Oficina NGO AB el 7 de julio de 2012, casi cinco meses después.

En agosto de 2009, el Gobierno ya había rechazado un proyecto de Odhikar titulado “Programa de formación y de defensa para los defensores de derechos humanos en Bangladesh”, financiado por la rama danesa del Centro de Rehabilitación e Investigación para las Víctimas de la Tortura (*Research Centre for Torture Victims - RCT*). Odhikar impugnó esta decisión ante el Tribunal Superior de la Corte Suprema de Bangladesh, y obtuvo una orden de suspensión de dicha decisión. Sin embargo, cuando el RCT Dinamarca solicitó a Odhikar ampliar la duración del proyecto tres meses, el Ministerio del Interior argumentó las mismas objeciones. Odhikar no pudo finalmente acceder a los fondos para realizar el proyecto, y la financiación de este programa por parte del RCT Dinamarca fue, en efecto, imposible de implementar. Otras ONG se enfrentan a las mismas restricciones y demoras en la tramitación de las solicitudes de autorización.

D. El ejemplo ruso: un régimen de excepción que pretende estigmatizar a las organizaciones de derechos humanos que reciben financiación extranjera

Desde noviembre de 2012, en la *Federación de Rusia*, el sistema de obstáculos a la financiación se ha vuelto mucho más pernicioso. De hecho, la ley no prohíbe explícitamente la financiación extranjera, pero dispone que cualquier ONG que realice actividades “políticas” y reciba financiación extranjera entra en la categoría de ONG que realizan actividades de “agente extranjero”.

Federación de Rusia: un régimen de excepción para toda “organización que cumpla una función de agente extranjero”

→ En la *Federación de Rusia*, una ley que modifica la Ley sobre las “Organizaciones No Comerciales”, adoptada en julio de 2012, entró en vigor en noviembre de 2012. Esta nueva ley impone a todas las ONG que reciben fondos del extranjero y realizan actividades “políticas” registrarse ante una agencia gubernamental. Estas ONG se llaman ahora “organizaciones no comerciales que cumplen funciones de agente extranjero”.

La ley define las “actividades políticas” como “actividades destinadas a cambiar la política pública del Estado y a influir en la opinión pública en ese sentido”. Esta definición extremadamente vaga permite a las autoridades poner en la mira a las organizaciones de derechos humanos que, por naturaleza, contribuyen a influenciar a las autoridades y a la opinión pública sobre los asuntos públicos.

Bajo esas nuevas disposiciones, una ONG que recibe fondos del extranjero será sometida a un control más estricto: auditorías anuales, contabilidad separada sobre

la utilización de los fondos extranjeros, informes de actividad semestrales e informes financieros trimestrales cuyo formato y contenido están por definir.

También están previstos “controles especiales” para todas las transferencias de dinero superiores a 2.000 rublos (unos 50 euros) recibidas por las ONG con sede en Rusia. El formato que tendrán esos controles especiales es hasta ahora desconocido.

Por último, la falta de registro de una ONG que recibe fondos extranjeros ante dicha agencia gubernamental se sanciona con una suspensión de sus actividades, así como el hecho de no “proporcionar información requerida por la ley” con una multa que puede alcanzar los 50.000 rublos (unos 1.200 euros) para sus miembros y 1.000.000 de rublos (unos 25.000 euros) para la propia ONG.

El Código Penal, también modificado por esta misma ley, prevé hasta dos años de prisión o 480 horas de trabajos de interés general en caso de incumplimiento de la legislación sobre las “organizaciones no comerciales que cumplen funciones de agente extranjero”.

Unos días antes de la aprobación del proyecto de ley por la Duma, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y tres Relatores Especiales de las Naciones Unidas (sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, sobre la Libertad de Opinión y de Expresión y sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos) expresaron su profunda preocupación sobre las posibles consecuencias negativas mayores que implica esta reforma para la sociedad civil en el país, y exhortaron a las autoridades rusas a no adoptarla, pero su llamado permanece sin efecto⁴⁵.

Además, el 1 de enero de 2013, entraron en vigor otras disposiciones que restringen el acceso a la financiación. Desde ahora, las ONG rusas que realizan actividades “políticas” no podrán beneficiarse del apoyo financiero de individuos u organizaciones norteamericanas, bajo el pretexto de que ese apoyo constituiría una “amenaza para los intereses de la Federación de Rusia”. Toda ONG que viole estas disposiciones se expone a una suspensión por decisión del órgano administrativo encargado del registro de las ONG y a la confiscación de sus fondos y bienes por decisión de un tribunal. En un contexto en el que la noción de “actividad política” se interpreta de manera tan amplia, esta nueva disposición puede aumentar aún más la estigmatización y criminalización de las actividades de defensa de derechos humanos.

E. Obligación de transferir los fondos extranjeros a través de un fondo gubernamental o de cuentas bancarias controladas por las autoridades

En algunos países (*Uzbekistán, Bangladesh, Sierra Leona*), las ONG deben manejar las subvenciones que reciben a través de un órgano gubernamental o de un banco controlado por las autoridades. Estas medidas también buscan controlar, o incluso limitar, la capacidad de acción de las ONG. En la mayoría de los casos, estas restricciones sólo se aplican a los fondos recibidos de fuentes extranjeras.

→ En **Uzbekistán**, por ejemplo, cualquier financiación extranjera que haya recibido una opinión positiva de la Comisión controlada por el Consejo de Ministros debe pasar a través de uno de los dos bancos estatales, el Akasha o el Banco Nacional de Uzbekistán. Estos bancos deciden entonces si transferir o no estos fondos a las ONG beneficiarias. En la mayoría de los casos, estos fondos permanecen congelados en las cuentas de los bancos estatales, afectando así la capacidad de funcionamiento de las ONG.

→ En **Bangladesh**, la Oficina de Asuntos Relativos a las ONG (NGO AB) exige que las ONG depositen los fondos recibidos en un banco designado por las autoridades. Ninguna ONG puede recibir financiación sin un certificado de autorización de la NGO AB, y ningún banco puede desbloquear estos fondos sin previa autorización del Gobierno.

Un sistema similar de certificación o autorización previa existe en *la India*, donde está previsto por el artículo 17 de la Ley sobre la Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras de 1976 (FCRA). Sin embargo, en este país las ONG son libres de elegir la cuenta bancaria destinada a recibir los fondos.

→ En **Sierra Leona**, la Reglamentación de 2009 sobre las Políticas Públicas en relación con las ONG impone a estas que el manejo de sus activos sea hecho por una organización paraguas, la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales de Sierra Leona (*Sierra Leone Association of Non-Governmental Organisations - SLANGO*), y el Ministerio de las Finanzas y del Desarrollo Económico. El Gobierno ha tratado de legitimar esta reglamentación con la excusa de que las normas estaban destinadas a armonizar la labor de las ONG con las políticas públicas.

F. Fiscalidad: procedimientos complejos y regímenes desfavorables

Los derechos de los defensores de derechos humanos evidentemente están acompañados de deberes, especialmente el de asumir sus responsabilidades en tanto que ciudadanos de un Estado, y, particularmente, en tanto que entidad sometida a impuestos en el plano fiscal. Las ONG

deben cumplir sus obligaciones contables, de cargas sociales y de tasación de impuestos de una manera transparente y honesta, y de conformidad con las disposiciones administrativas vigentes en cada país.

Como lo ha señalado la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, las autoridades de registro y supervisión tienen, efectivamente, el derecho a examinar los registros, la contabilidad y las actividades de las ONG, pero estos controles deberen realizarse únicamente durante las horas de trabajo, y con una notificación previa y suficiente¹⁶. Además, este control no debe asimilarse nunca a una forma de hostigamiento, es decir no debe ser practicado de manera desproporcionada y arbitraria.

Satisfacer las exigencias de la imposición fiscal constituye un componente importante de las obligaciones de las ONG. Sin embargo, en muchos países, la existencia de un sistema fiscal restrictivo constituye otra manera de limitar la capacidad de acción de las ONG. La ausencia de exenciones o de reducciones fiscales para actividades con fines no lucrativos, los procedimientos rigurosos y complicados, al igual que los controles fastidiosos, contribuyen a dificultar el trabajo de las ONG.

A veces, los donantes extranjeros de las ONG de derechos humanos se ven particularmente afectados por tales obstáculos (*Federación de Rusia*).

Federación de Rusia: exenciones fiscales limitadas a ciertos donantes internacionales identificados por decreto

→ En la **Federación de Rusia**, el marco legal impone un número cada vez mayor de obstáculos para el acceso de las ONG a la financiación extranjera, a través de regulaciones en materia de impuestos. En efecto, la ley establece que cualquier financiamiento extranjero debe haber sido previamente autorizado por el Gobierno para que pueda beneficiarse de una exención fiscal. El Decreto Presidencial N° 485 de 28 de junio de 2008 estableció una lista exhaustiva y considerablemente reducida de las organizaciones internacionales cuya financiación, destinada a NGO, puede beneficiarse de la mencionada exención fiscal autorizada por el Gobierno¹⁷. En todos los demás casos, el financiamiento extranjero no puede ser objeto de una exención de impuestos por sus beneficiarios.

16 / Véase Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, *Commentary to the Declaration on Human Rights Defenders*, julio de 2011, página 46.

17 / Esta lista es establecida por “el Ministerio de Finanzas [...] en asociación con el Ministerio de Educación y Ciencias, [...] el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social [...] y los otros órganos federales pertinentes, y después es sometida al Gobierno ruso para su aprobación” (artículo 2).

Las reglas impuestas a la financiación extranjera contrastan con la regulación sobre el acceso a los fondos nacionales. En este último caso, el Código de Impuestos (artículo 149 (2)), establece por principio una exención fiscal, bajo la forma de recuperación del IVA, para las asociaciones con fines no lucrativos que operan en los ámbitos de la cultura, la salud, la educación o la ayuda a la población. Es lamentable que las actividades de defensa de derechos humanos sean excluidas del régimen de exención, incluso en el caso de los fondos de origen local.

Cuando la ley prevé reducciones de impuestos, algunos Estados recurren a una interpretación abusiva de sus propias disposiciones fiscales para sancionar el trabajo de las ONG. Esto se puede traducir en un aumento de la fiscalidad (*Azerbaiyán*), en una restricción de su derecho a una reducción fiscal, *de jure* o *de facto* (*México*), incluso en acciones de criminalización de sus actividades debido a que estas últimas no están conformes a las disposiciones fiscales en vigor (*Belarús*¹⁸).

Azerbaiyán: una tributación fuertemente disuasiva para las ONG de derechos humanos

→ En *Azerbaiyán*, el Código Fiscal establece que las “organizaciones caritativas” son beneficiarias de una exención fiscal, con excepción de los ingresos provenientes de sus actividades económicas. Sin embargo, ninguna ley habla del estatuto de estas “organizaciones caritativas” y ningún procedimiento está previsto, ni en el Código Fiscal ni en ninguna otra ley, para identificar a estas entidades y para atribuirles un estatuto. Esta incertidumbre legal y de procesal no permite entonces saber qué ONG pueden acogerse a una exención fiscal, si una ONG debe realizar únicamente actividades caritativas para su beneficio, o si es suficiente realizar solamente algunas de ellas. Esta falta de claridad favorece las taxaciones arbitrarias. Las ONG pueden llevar a cabo actividades económicas cuyos beneficios se gravan en la misma forma que las entidades comerciales. Además, los fondos provenientes de donantes extranjeros están sujetos a un impuesto suplementario del 22% sobre los salarios, con lo que el total de cotizaciones sociales llega al 39%. Este impuesto no se aplica en el supuesto de que haya un acuerdo entre el Gobierno y los donantes, como es el caso, por ejemplo, con la Comisión Europea. Esta reglamentación desestimula fuertemente a cualquier donante extranjero de ofrecer, al igual que a las ONG de solicitar, tales fondos.

México: un sistema fiscal complejo fuertemente disuasivo

→ En México, la Ley de Impuesto sobre la Renta establece una exención fiscal a favor de las organizaciones con fines no lucrativos, así como reducciones de impuestos sobre las donaciones. Sin embargo, bien sea que se aplique a los individuos, a las ONG o a las empresas, el régimen fiscal sigue siendo muy complejo y a veces contradictorio. El grado de complejidad de los procedimientos afecta en consecuencia la capacidad de las ONG para realizar sus actividades de manera eficaz, ya que estas a menudo deben rodearse de empleados o expertos altamente calificados en el dominio fiscal, encargados, a veces a tiempo completo, de monitorear y controlar la conformidad de las actividades de la ONG con las normas fiscales y procedimientos vigentes. Esta complejidad es especialmente perjudicial para la supervivencia y el desarrollo de las pequeñas ONG.

CAPÍTULO IV

LA FINANCIACIÓN DE LAS ONG: UN PRETEXTO PARA SU DIFAMACIÓN

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

La difamación de las ONG en relación con la financiación – y especialmente con sus fuentes – constituye una forma particular de desprestigio de los defensores. Algo que casi siempre ocurre en aquellos países donde la legislación restringe el acceso a la financiación de fuentes extranjeras.

La difamación y las acusaciones infundadas contra los defensores constituyen una violación de su derecho al honor y a su reputación violando el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que : “Nadie podrá ser objeto [...] de ataques a su honra o a su reputación”. Además, el artículo 12.2 de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos precisa que las autoridades tienen la obligación de tomar todas las medidas para proteger a los defensores contra toda “violencia [...], presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos” mencionados en la Declaración. Sin embargo, la difamación es en realidad un acto arbitrario, independientemente del autor, y los defensores deben ser protegidos, ya que esta puede, en el peor de los casos, propiciar el surgimiento de un ambiente violento contra ellos.

La Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos ha expresado reiteradamente su preocupación por la difamación contra los defensores y las ONG de derechos humanos, calificados cada vez más a menudo como “terroristas”, “enemigos del Estado” o “adversarios políticos” por las autoridades estatales y los medios de difusión de propiedad del Estado. La Relatora considera que esta calificación “se utiliza regularmente para deslegitimar la labor de los defensores y aumentar su vulnerabilidad”, contribuyendo a “la percepción de que es legítimo que los defensores sean objeto de abusos por parte de los actores estatales y no estatales”¹.

La relación entre difamación e incitación a la violencia contra los defensores

1/ Véase Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos*, Documento de Naciones Unidas A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párrafo 27.

se ha planteado también a nivel regional, en particular por parte de la CIDH, la cual considera que las “manifestaciones provenientes de representantes estatales, expresadas en contextos de violencia política, fuerte polarización o alta conflictividad social, emiten el mensaje de que los actos de violencia destinados a acallar a defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones, cuentan con la aquiescencia del gobierno. Por tal razón, las críticas indiscriminadas y sin fundamento que contribuyen a crear condiciones adversas para el ejercicio de la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos generan un profundo daño a las democracias del hemisferio”².

Asimismo, la CIDH expresó su preocupación por el hecho de que “en declaraciones públicas, agentes del Estado han identificado la labor desarrollada por defensoras y defensores como ilegal, o se les ha acusado públicamente como delinquentes, subversivos o terroristas por el solo hecho de defender judicialmente a personas acusadas de la comisión de determinados delitos, o simplemente con el afán de estigmatizarlos públicamente”³. La CIDH recomendó que “los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos”⁴.

En su jurisprudencia sobre un caso ocurrido en México, la CIDH estableció que “las declaraciones estatales emitidas contra una persona por reiterados hechos penales que no fueron demostrados, atenta[ron] contra su dignidad y su honra, ya que lesionaron [...] su reputación, y más cuando existían decisiones judiciales que lo ha[bían] declarado absuelto”, lo cual constituy[ó] una actitud de hostigamiento público [...]”⁵. La CIDH también reiteró que con base en el principio de presunción de inocencia “constituyen una violación del derecho a la honra de los defensores los casos en que las autoridades estatales rinden declaraciones o emiten comunicados en los que se inculpa públicamente a un defensor por hechos que no han sido judicialmente comprobados”⁶.

2/ Véase CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párrafo 177.

3/ *Idem*, párrafo 175.

4/ *Idem*, Recomendación 10.

5/ Véase CIDH, *Informe 43/96, caso 11.430, José Francisco Gallardo (México)*, 15 de octubre de 1996, párrafo 76. Citado en: CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser.L/V/II.Doc. 6631, diciembre de 2011, párrafo 123.

6/ Véase CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, párrafo 616; CIDH, *Informe 43/96, caso 11.430, José Francisco Gallardo (México)*, 15 de octubre de 1996, párrafo 76.

Ahora bien, en un mundo globalizado, donde la información – y la desinformación – a menudo circulan de manera instantánea, las autoridades de muchos países inician o fomentan campañas de desprestigio contra las ONG, poniendo en tela de juicio su honestidad y credibilidad a fin de deslegitimar sus actividades de defensa de derechos humanos, y en particular, sus críticas referentes a las violaciones de derechos humanos cometidas por las autoridades. Las formas de denigración son numerosas, yendo desde la simple crítica del funcionamiento de las ONG hasta cargos más graves como “traición”, “espionaje” o “terrorismo”.

En el contexto específico de difamación en relación con la financiación, muchos Estados acusan a las ONG, sin fundamento alguno, de conspiración contra el Estado, de injerencia extranjera, de espionaje, de traición, de intento de desestabilización, de colusión con el crimen organizado, de financiación proveniente de grupos terroristas o movimientos armados de oposición o de cualquier otro acto percibido como hostil hacia la autoridad o como contrario a la ley. Dichos cargos o alusiones pueden ser formulados directamente por altos funcionarios del Estado, a veces incluso por el propio Presidente, en los discursos públicos o por medio de la prensa escrita, y con frecuencia son transmitidos por los medios de comunicación progubernamentales. En otros casos las críticas son más insidiosas y las autoridades utilizan los medios de comunicación estatales para difundir estas acusaciones.

De manera general, se pueden distinguir dos tipos de difamación: una que se basa en la teoría de la conspiración o de la injerencia extranjera, y otra que se refiere a la amenaza de la subversión interna. La elección del argumento invocado entre estas dos formas de difamación está determinada por el contexto político.

A. El recurso a la noción de injerencia extranjera

A menudo, debido a la falta de recursos financieros disponibles a nivel nacional, muchas organizaciones no tienen otra opción que solicitar fondos extranjeros. Esta situación proporciona a muchos Estados una excusa fácil para demonizar a las ONG en función de la nacionalidad o del lugar de origen de sus donantes. Así, a través de los medios de comunicación oficiales y progubernamentales, los responsables políticos desarrollan un discurso de injerencia externa o incluso de complot nacionalista o xenófobo según el cual algunas entidades extranjeras tratarían de interferir en los asuntos internos del Estado para imponer su valores y objetivos de política exterior a través de ONG locales. Esta falacia tiene como objetivo crear, ante la opinión pública, una relación entre conceptos de “financiación extranjera” e “intervención extranjera en los asuntos del país”. El vínculo entre estos

conceptos imprecisos con una fuerte carga emocional, permite presentar a los donantes extranjeros como fuerzas de desestabilización y como un peligro para el país y a las ONG locales como sus agentes.

La difamación en relación con las fuentes de financiación, amenaza con socavar el principio de solidaridad internacional imperante hasta hace poco en el seno del movimiento de defensa de los derechos humanos. En efecto, la reafirmación positiva del derecho de los defensores a beneficiarse de la ayuda internacional – incluida la financiación – en la búsqueda común de un mayor respeto por los derechos humanos, debería ser un objetivo universal compartido por toda la comunidad internacional pero ha sido remplazado por un ambiente negativo marcado por la sospecha de actividades criminales y de injerencia extranjera.

La criminalización de la financiación extranjera y las sanciones que ello implica para las ONG involucradas, especialmente el arresto y la detención de sus miembros, contribuye a deslegitimar la labor de los defensores frente a la opinión pública. La Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos lamentó este fenómeno señalando que “la multitud de arrestos y detenciones de defensores contribuye también a la estigmatización, ya que la población los percibe y califica de perturbadores”⁷.

Ya en 2006, la CIDH había condenado esta amalgama entre financiación extranjera de las ONG e injerencia en los asuntos del Estado. Así, después de examinar la situación en *Venezuela*, señaló que también se ha denunciado “la creación y aplicación extensiva de tipos penales amplios para criminalizar a las personas que pertenecen a organizaciones que reciben financiación extranjera. Bajo la concepción de que las organizaciones que reciben financiación extranjera apoyan la intervención extranjera en asuntos de política interna, algunos Estados han consagrado en sus legislaciones tipos penales tales como la conspiración para la desestabilización del Estado y crímenes similares. [La CIDH] ha recibido varias denuncias de defensoras y defensores que han sido judicialmente procesadas bajo estos cargos, u hostigados por razón de sus fuentes de financiación”⁸.

El caso de la *Federación de Rusia* constituye un ejemplo muy preocupante de la utilización de las acusaciones de injerencia extranjera.

7/ Véase Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos*, Documento de Naciones Unidas A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párrafo 32.

8/ Véase CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas 2006*, Documento OEA/Ser.L/V/II.124 Doc.5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párrafo 200.

→ Como ya se mencionó anteriormente⁹, la **Federación de Rusia** adoptó en 2012, la “Ley sobre las Organizaciones No Comerciales”, que impone a las ONG que reciben fondos del extranjero registrarse como “agentes extranjeros”. Este registro, obligatorio para todas las organizaciones que participan en actividades consideradas por las autoridades como “políticas”, término que no queda definido en la citada ley, conlleva de hecho controles más estrictos sobre ellas.

Esta ley fue aprobada precipitadamente tan solo dos meses después de la toma de posesión del nuevo Presidente Vladimir Putin el 7 de mayo de 2012. La redacción de la ley se produjo a raíz de las grandes manifestaciones contra el Kremlin durante el invierno de 2011-2012. El Presidente Putin acusó a los Estados Unidos, y de forma más general a los gobiernos extranjeros, de instigar las protestas y defendió el proyecto de ley con el argumento de que era necesario para proteger al país de la intervención extranjera en los asuntos de política nacional interna. Para uno de los parlamentarios defensores del proyecto de ley, esta es una respuesta a los intentos de influenciar la política interna de Rusia. Durante una reunión del Parlamento, este parlamentario atacó fuertemente a la ONG Golos, única organización independiente con mandato para supervisar las elecciones, por haber recibido, supuestamente, “dos millones de dólares [...] en 2011 para desprestigiar a las autoridades rusas”. Golos había informado sobre violaciones masivas de derechos humanos, ocurridas durante las elecciones parlamentarias de diciembre de 2011.

Para las ONG locales, esta ley busca erosionar su credibilidad ante el público y propiciar la represión por parte de los órganos estatales. Consideran que su comparación con “agentes extranjeros” cuando menos los desacredita, o en el peor de los casos los hace aparecer como espías del “enemigo”. Las palabras “agente extranjero” tienen una connotación muy negativa en la Federación de Rusia, debido a las prácticas policiales realizadas en la época de la Unión Soviética, durante la cual el espionaje y la represión por parte de la policía estatal fueron generalizados. En ruso, la palabra “agente” es de hecho cercana a la palabra “espía” y varias ONG temen que si se registran como “agente extranjero”, se excluirán ellas mismas de la sociedad, se convertirán en sospechosas ante el público y verán negado su contacto con interlocutores oficiales.

Las reacciones a la adopción de esta ley no se hicieron esperar, y el mismo día de su entrada en vigor, el 21 de noviembre de 2012, el Centro para los Derechos Humanos Memorial descubrió el graffiti “Foreign Agent I ♥ USA” sobre los muros de la sede de su organización en Moscú. En la misma fecha, la ONG Por los Derechos Humanos (*For Human Rights*) también fue etiquetada con las palabras “agente extranjero”.

En noviembre de 2012, durante el examen del informe de la Federación de Rusia, el CAT consideró que la expresión “agente extranjero” es una “expresión que los defensores de los derechos humanos, incluidas las organizaciones que reciben

financiación del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, consideran negativa y amenazadora”¹⁰. El Comité recomendó que el Estado parte modificase estas disposiciones legislativas.

Los intentos por deslegitimar a las ONG continuaron en octubre de 2012 con la aprobación, por parte de la Cámara baja del Parlamento, de una serie de enmiendas a la Ley sobre la Traición y el Espionaje, las cuales introdujeron nuevas disposiciones en el Código Penal. La nueva ley amplía la definición de traición. Así, por ejemplo, el hecho de “proporcionar asistencia financiera, técnica, de consejo y de otra [naturaleza] a un Estado extranjero o a una organización internacional [...] cuyo objetivo es socavar la seguridad de la [Federación] Rusia” constituye un acto de traición. La criminalización de facto de los contactos con una entidad extranjera puede dar lugar a una pena de 20 años de prisión. El uso de términos muy vagos tales como “ayuda de otra naturaleza” permite el uso arbitrario de estas disposiciones.

Como es natural, las actividades de muchas ONG las llevan a interactuar regularmente con diferentes tipos de organizaciones en el extranjero (por ejemplo, organizaciones internacionales, organismos multilaterales, ONG nacionales, representantes de Estados extranjeros, etc.). Esta ley enmendada puede afectar seriamente a las ONG que mantienen contactos con dichos socios en el extranjero. Por ejemplo, en noviembre de 2012, el CAT consideró que esa ley podría “afecta[r] a las personas que proporcionan información al Comité Contra la Tortura, al Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes o al Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, lo que podría interpretarse, y ello preocupa al Comité, como una prohibición de compartir información sobre la situación de los derechos humanos en la Federación de Rusia con el Comité o con otros órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos”¹¹. El CAT recomendó al Gobierno ruso que derogase la modificación en la definición del delito de traición incluida en el Código Penal, y revisase su práctica y su legislación.

Por otra parte, las autoridades también han multiplicado sus intentos para difamar directamente a las ONG y su trabajo. Por ejemplo, el Servicio Federal de Seguridad (FSB) afirmó, en un memorando explicativo que acompaña a la Ley sobre la Traición y el Espionaje, que los servicios de inteligencia extranjeros estaban usando de manera “activa” a las organizaciones extranjeras gubernamentales y a las ONG con el fin de atentar contra la seguridad del Estado.

Este argumento fue apoyado por el Director Adjunto del FSB, Yuri Gorbunov, quien el 21 de septiembre de 2012 afirmó ante la Duma que “las definiciones clásicas de espionaje y traición a la patria [debían] ser ampliadas para incluir la cooperación

10/ Véase CAT, *Observaciones Finales sobre el Quinto Informe Periódico de la Federación de Rusia*, Documento de Naciones Unidas CAT/C/RUS/CO/5, 11 de diciembre de 2012, párrafo 12.

11/ *Idem*.

con organizaciones internacionales, que podrían incluir ONG y grupos de medios de comunicación porque el mundo se ha vuelto más peligroso”. Opinó que hacía falta “incluir las organizaciones internacionales en la lista de agentes que pueden ser acusados de traición a la patria, en base al hecho de que los servicios de inteligencia extranjeros las utilizan activamente para camuflar sus actividades de espionaje”¹². En este país, el uso de la teoría de la infiltración extranjera a través de las ONG se ha multiplicado con el fin de desacreditarlas.

Más allá del alcance jurídico de esas leyes injustas y de los daños que pudiera causar su posible aplicación, éstas parecen perseguir otro objetivo, aún más insidioso: permitir que el FSB vigile a las ONG, incluso fuera del marco de un procedimiento penal, e inculcar en la sociedad rusa un clima general de desconfianza hacia las ONG. Los ciudadanos se ven gradualmente encerrados en un espacio estrictamente dominado por el discurso de las autoridades, que desean eliminar cualquier crítica contra ellas, especialmente las denuncias de violaciones de derechos humanos que se producen en el país.

El caso de *Egipto* presenta otra ilustración de los intentos de las autoridades para empañar la reputación de los defensores ante la opinión pública. También en este país, la teoría de la injerencia extranjera sirve de pretexto para silenciar a las ONG.

→ En *Egipto*, las tensiones entre las autoridades y las ONG, que eran permanentes durante la era Mubarak, han persistido después de su caída en febrero de 2011 y durante el período de transición política dirigido por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (*Supreme Council of the Armed Forces – SCAF*). Los militares del SCAF han querido presentar a los extranjeros y a las organizaciones internacionales como agentes subversivos decididos a dar forma al período post-revolucionario de acuerdo a los intereses occidentales, y de manera particular, de los Estados Unidos. La inestabilidad política ha promovido la crítica del mencionado Consejo en lo relativo a las ONG, especialmente a aquellas que reciben fondos del exterior, especialmente de los Estados Unidos. Se les acusó de desestabilizar el país y de actuar como agentes de los intereses políticos norteamericanos. La mayoría de los medios de comunicación han informado ampliamente sobre estos ataques difamatorios.

En enero-febrero de 2012, la campaña de desprestigio se focalizó en las organizaciones de la sociedad civil que desempeñaron un papel importante en la revolución y en la denuncia de violaciones cometidas por el régimen del ex Presidente Hosni Mubarak.

Por ejemplo, la Red Árabe de Medios de Comunicación “Moheet” (*Arab Media Network “Moheet”*) y el portal electrónico *Al Wafd* publicaron el 2 de enero de 2012 un artículo

12/ Véase Christian Science Monitor, *Russian NGOs in panic mode over proposed ‘high treason’ law*, 26 de septiembre de 2012. Traducción no oficial.

titulado “En Wikileaks, el escándalo de la financiación extranjera” el cual atentó contra la reputación de varios dirigentes de ONG, intelectuales y personalidades de Egipto¹³. El artículo afirmaba que Wikileaks había publicado mensajes sobre la financiación secreta de defensores de derechos humanos egipcios por parte de la Embajada de Estados Unidos en El Cairo en los últimos años, y se refirió a reuniones secretas entre esas ONG y representantes de dicha Embajada. Varios funcionarios de las ONG mencionadas en el artículo presentaron una denuncia contra la Red Árabe de Medios de Comunicación “Moheet” y *Al Wafd*, y exigieron una investigación, argumentando que este artículo atizaba el odio contra ellos, los perjudicaba y constituía una calumnia. Los denunciantes consideran que las noticias publicadas eran falsas, inexactas y no incluían el supuesto contenido de los mensajes publicados por Wikileaks.

La represión alcanzó su nivel más alto en febrero de 2012, cuando las autoridades anunciaron su intención de procesar a 43 defensores activos en la promoción de los derechos civiles y políticos, entre ellos 19 estadounidenses¹⁴. Su objetivo principal eran cuatro ONG con sede en el extranjero que recibían fondos del Gobierno de los Estados Unidos. Los cargos contra ellas incluían especialmente la continuación de actividades tales como “realizar investigaciones para los Estados Unidos” y “servir a intereses extranjeros”.

En ese contexto, varias ONG renunciaron a solicitar o aceptar financiación extranjera. Además, varias ONG locales tuvieron que devolver las donaciones provenientes del exterior, incluyendo por ejemplo la financiación otorgada por la organización americana *Freedom House* o por el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (*United Nations Democracy Fund – UNDEF*). De hecho, estos últimos solicitaron en noviembre de 2012 al Programa Árabe para los Activistas en Derechos Humanos (*Arab Program for Human Rights Activists*) que devolviera los fondos que le habían sido otorgados en mayo de 2012, por la falta de respuesta por parte del Ministerio de Solidaridad y Justicia Social a la solicitud de transferencia bancaria.

La tesis del intervencionismo extranjero se utiliza igualmente en *Azerbaián*.

→ En **Azerbaián**, los medios de comunicación presentan a menudo a las ONG que reciben fondos del exterior como agentes extranjeros. Por ejemplo, medios de comunicación progubernamentales, como *Yeni Azərbaycan* y *Merkez*, realizaron en 2011 y 2012 campañas de desprestigio dirigidas contra el Instituto para la Libertad

13/ El artículo menciona entre otros el Centro Árabe para la Independencia de la Justicia y de Profesiones Jurídicas (ACIJP), el Centro Árabe para la Independencia de los Jueces y Abogados, la Organización Egipcia para los Derechos Humanos (EOHR), y figuras públicas, entre ellos el fundador del periódico *Al Masry Al-Youm*, Sr. Hisjam Kassem, un miembro del Sindicato de Periodistas, un periodista del periódico *Al Ahram*, o también un miembro del Consejo Nacional de Derechos Humanos (*National Council for Human Rights*).

14/ Véase Capítulo 3.

y la Seguridad de los Reporteros (*Institute of Reporters' Freedom and Safety – RATI*) después de que el Ministerio de Justicia advirtiera al RATI sobre presuntas violaciones de la ley sobre las ONG. Los medios de comunicación acusaron al RATI de utilizar sus fondos contra los intereses del Estado, y de financiar acciones de protesta masivas, por ejemplo la campaña “Cantar por la democracia”, lanzada en el marco del Festival de la Canción de Eurovisión, celebrado en Bakú, en mayo de 2012.

Las autoridades crean y sostienen una supuesta relación entre las ONG y los intereses políticos, para relacionar a los defensores con elementos subversivos, criminales o traidores. El periódico *Yeni Azerbaijan* publicó el 12 de junio de 2012 un artículo titulado “Las fuentes extranjeras y las huellas criminales del financiamiento del AXCP” (Frente Popular de Azerbaiyán, uno de los principales partidos de oposición). El artículo publicó los nombres de varias ONG que, según su autor, habían depositado más de 800.000 dólares en 2011 y 2012 para el AXCP, por ejemplo la ONG “Free Person”, la Asociación de Abogados de Azerbaiyán, la Fundación de Azerbaiyán para el Desarrollo de la Democracia, el Centro de Observación Electoral y de Estudios de la Democracia, la Unión Pública de Investigaciones Estratégicas Sociales y de Investigaciones Analíticas (*Public Union of Social Strategic Researches and Analytical Investigations*) y la ONG “Apoyo a la Economía Libre” (*Support of Free Economy*). Dos días más tarde, el mismo periódico publicó un artículo titulado “La Fundación Soros es el pilar de la quinta columna”, en el que describía a los beneficiarios de apoyos del *Open Society Institute* (financiado por la Fundación Soros) como una “red anti-Azerbaiyán”.

En un país como Azerbaiyán, donde la libertad de prensa está gravemente limitada, y donde tales afirmaciones no se discuten, estas campañas de desprestigio contra las ONG contribuyen seriamente a desacreditar a las organizaciones y a los defensores presentándolos como “traidores a la nación”.

Uno de los ejemplos más graves de la denigración de las ONG que reciben donaciones del exterior, y de su marginación en la sociedad, se ilustra con el caso de *Venezuela*.

→ El artículo 1 de la Constitución de **Venezuela** postula que “Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional”.

Este artículo se utilizó para justificar de manera abusiva la negación de los derechos civiles y políticos de los defensores y para calificarlos como “agentes extranjeros”.

Así, el Presidente de la Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional, propuso el 16 de mayo de 2012 que la Comisión investigara el origen de los recursos de las ONG venezolanas Transparencia Venezuela (capítulo nacional

de la ONG *Transparency International*) y Monitor Legislativo, y afirmó que las ONG “nunca van a trabajar para que se resuelvan los problemas que tienen las sociedades, [porque] en la medida que se incrementen los problemas se aumenta el financiamiento; por lo tanto [...] nunca van a trabajar para que se resuelvan los problemas”. Argumentó que la financiación extranjera de las actividades de política interna implica una “violación del artículo 1 de la Constitución de Venezuela, donde se establece que los agentes extranjeros no deben interferir en la vida política de un Estado para atentar contra su independencia y soberanía”¹⁵. Cabe recordar que Transparencia Venezuela presentó en 2009 y 2011, un informe que señala a Venezuela como uno de los países más corruptos del mundo.

La CIDH observó un deterioro de la situación de los defensores de derechos humanos en el país, en especial a partir del año 2003, que se manifiesta, entre otros, por una “política de confrontación y descalificación pública contra los defensores y sus organizaciones, [lo] que ha tenido consecuencias en su labor”¹⁶. Esta política tiene como objetivo “deslegitimar las denuncias que presentan [las ONG] sobre violaciones a tales derechos [derechos humanos], [que fueron] acusándolas, en algunos casos, de ser parte de un plan desestabilizador y de actuar “contra la revolución” por recibir fondos de organizaciones y países extranjeros para su financiamiento”¹⁷.

Esta campaña de difamación ha sido resaltada por los medios de comunicación, los cuales no han dudado en utilizar un vocabulario agresivo. Por ejemplo, durante un programa de radio emitido el 21 de junio de 2011, un periodista del canal estatal *Venezolano de Televisión (VTV)* calificó al Sr. **Carlos Correa**, Director Ejecutivo de la organización de defensa de derechos humanos Espacio Público, de “mercenario, traidor a la patria, una persona que se prostituye con el imperio, los Estados Unidos le dan dinero, él reconoce que esto es así”¹⁸. Al día siguiente, el *Diario Vea* publicó un editorial titulado “el Departamento de Estado [de los EE.UU.] vino [a resolver] el problema de las cárceles”, en el que acusó a varias ONG de ser manipuladas por este departamento y de ser “compradas” por los Estados Unidos¹⁹.

Las ONG que reciben fondos de los Estados Unidos son en efecto difamadas con una gran violencia verbal, y son especialmente acusadas de “espionaje”, de “conspiración”, de “desestabilización” y de “crimen”.

A raíz de esta gran campaña, varias investigaciones penales se abrieron contra las ONG que han recibido fondos de los Estados Unidos en el marco de la cooperación internacional. A principios de 2013, las ONG aludidas todavía no habían

15/ Véase Artículo de la *Agencia Venezolana de Noticias, Proponen investigar origen de recursos de la ONG Transparencia Venezuela y Monitoreo Legislativo*, 16 de mayo de 2012. Traducción no oficial.

16/ Véase CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc 54, 30 de diciembre de 2009, párrafo 590.

17/ *Idem*, párrafos 591 y 592.

18/ Véase *Radio Nacional de Venezuela, Caso El Rodeo: El Prn Humberto Prado*, 21 de junio de 2011.

19/ Véase *Diario Vea, El problema carcelario le llegó al Departamento de Estado*, 22 de junio de 2011.

sido informadas de las medidas adoptadas en estos procedimientos. Cabe señalar que ya en 2010 la Corte Suprema de Justicia consideró que las ONG que habían recibido financiamiento de la cooperación internacional eran culpables del delito de “traición a la patria”²⁰.

En diciembre de 2010, entró en vigor la Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional. Esta ley se dirige en particular hacia las ONG activas en el ámbito de la “defensa de derechos políticos” u otros “objetivos políticos” y les prohíbe tener fondos o recibir donaciones de fuentes extranjeras. Esta ley compara por lo tanto estas ONG con entidades opuestas a la “autodeterminación” del país, siendo esto una forma de difamación en sí misma.

La tesis de la injerencia extranjera a través de las ONG financiadas por donantes extranjeros también ha sido utilizada por los Estados para apoyar la adopción de leyes que restringen el trabajo de las ONG.

→ Así, en **Israel**, por ejemplo, el Comité Ministerial Legislativo aprobó el 13 noviembre de 2011 dos propuestas legislativas que podrían limitar significativamente la financiación de las ONG de derechos humanos por parte de gobiernos y entidades extranjeras.

El primer Proyecto de Ley pretendía imponer un impuesto del 45% sobre las donaciones de “entidades estatales extranjeras” a las “instituciones públicas”, con excepción de las instituciones “patrocinadas” (tal como se definen en el *Budgets Foundation Act*, 1985). Para justificar esta propuesta, la parlamentaria que originó este proyecto afirmó que “varias organizaciones que operan en Israel tienen como objetivo difamar al Estado de Israel ante los ojos del mundo y estimular la persecución de los oficiales y soldados [de las Fuerzas de Defensa de Israel, *Israel Defence Forces* – IDF], atentando contra su reputación. Estas organizaciones, que se presentan como “organizaciones de defensa de los derechos humanos” son financiadas por Estados y otras fuentes oscuras que pretenden únicamente perjudicar y alterar el discurso político de Israel desde el interior”. Se refiere así a las contribuciones hechas por las ONG israelíes a las conclusiones del Informe Goldstone, encargado por las Naciones Unidas, y que criticaba el comportamiento de las IDF durante la operación militar “Plomo Fundido” llevada a cabo contra Gaza en enero de 2009. Sobre las quejas de algunas ONG contra altos funcionarios israelíes y oficiales del ejército, la parlamentaria dijo que esas ONG habían tratado de “presentar a los soldados de las IDF como criminales de guerra, y de animar a la gente a rechazar el servicio militar y a realizar un boicot económico y político en Israel”. Como si se tratara de un crimen, explicó que estas organizaciones habían “revelado” ser financiadas por gobiernos europeos y juzgó que esos países “habrían intervenido en

20 / Véase Decisión de la Cámara Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 796, Caso N° 09-0555, 22 de julio de 2010.

el discurso político interno de Israel, en un intento por deslegitimar las actividades de las IDF y de sus soldados. El dinero extranjero paga por las acciones que esas organizaciones realizan contra las IDF”²¹.

Este proyecto de ley buscaba castigar a las ONG por sus posiciones consideradas contrarias a los intereses del Estado. Así, su autora afirma claramente que ella pretendía “negar el derecho” de esas ONG de beneficiarse de una exención fiscal concedida por el Estado, exención que sin embargo continuaría siendo aplicada a las organizaciones que “trabajan para hacer avanzar la sociedad israelí en ámbitos tales como la ayuda social y la educación”.

El autor de un segundo Proyecto de Ley²², un miembro del partido en el poder, fue aún más claro al proponer la prohibición pura y simple de las asociaciones que reciben donaciones de gobiernos extranjeros o de organismos internacionales como las Naciones Unidas o la UE, “teniendo en cuenta las actividades de incitación realizadas por muchas organizaciones que se hacen llamar “organizaciones de defensa de los derechos humanos” y que tienen como objetivo influenciar el discurso político, la naturaleza, y las políticas del Estado de Israel”²³. Tras señalar que el proyecto de ley tenía por objeto impedir que los Estados extranjeros intervinieran en la política israelí mediante el apoyo a las asociaciones de “naturaleza política”²⁴, el parlamentario consideró “intolerable” que Israel autorice libremente a otros Estados del mundo a “intervenir” en sus asuntos internos.

Los dos parlamentarios presentaron posteriormente un único proyecto de ley, que combinaba las dos propuestas anteriores, y que establecía tres categorías de ONG: las ONG de la primera categoría no estarían autorizadas a recibir financiación extranjera; las de la segunda categoría estarían autorizadas para recibir dicha financiación únicamente en la medida en que ya hubieran recibido fondos del Gobierno israelí. Las ONG de la tercera categoría estarían sujetas a un impuesto del 45% sobre las donaciones o subvenciones procedentes del extranjero. Debido a las protestas provocadas, tanto a nivel nacional como internacional, este proyecto de ley nunca fue sometido a votación²⁵. En diciembre de 2011, el Fiscal General había advertido al Primer Ministro Benyamin Netanyahu que la propuesta era

21/ Proyecto de Ley para Modificar el Orden del Impuesto sobre la Renta (Imposición de las Instituciones Públicas que Reciben Donaciones de una Entidad Estatal Extranjera) – 2011, presentado por el Miembro de la Knesset, Sra. Fania Kirschenbaum (Yisrael Beitnu). Traducción no oficial.

22/ Ley sobre las Asociaciones – Prohibición del Apoyo de Entidades Extranjeras Diplomáticas a las Asociaciones Políticas en Israel. Proyecto de Ley presentado por el Miembro de la Knesset, Sr. Ofir Akunis. Explicación. Traducción no oficial.

23/ *Idem*.

24/ Proyecto de Ley sobre los Ingresos de Instituciones que Reciben Donaciones de una Entidad Estatal Extranjera (Enmiendas Legislativas), presentado por el Miembro de la Knesset, Sr. Ofir Akunis. Traducción no oficial.

25/ El establecimiento de una nueva Knesset luego de las elecciones de enero de 2013 también ha dejado caduco este Proyecto de Ley.

inconstitucional. De otra parte, como ya se mencionó anteriormente²⁶, el CEDAW también había advertido a Israel en enero de 2011 contra la anunciada creación de una comisión parlamentaria que tendría el mandato de investigar la financiación extranjera de las ONG israelíes.

Bajo el pretexto de luchar contra la “deslegitimación de Israel”, los parlamentarios han buscado deslegitimar a las ONG que denuncian las violaciones de derechos humanos, especialmente las cometidas por miembros del ejército. Estas ONG son consideradas por sus detractores como portadores de la política exterior de terceros Estados. Las ONG en cuestión son evidentemente aquellas que denuncian las violaciones de derechos humanos cometidas por Israel en el Territorio Palestino Ocupado o que defienden los derechos de las minorías árabes en Israel.

También es importante señalar que el 21 de febrero de 2011, la Knesset adoptó en lectura final un proyecto de ley para restringir la financiación proveniente del extranjero para las ONG israelíes²⁷. Esta ley establece que, cuando se expresan oralmente en público y en todo documento público, las ONG están obligadas a declarar que reciben financiación de una “entidad política extranjera”. Además, las ONG deben revelar en su página de Internet (*web*) los nombres de sus donantes y el destino de los fondos que reciben y presentar ante las autoridades un informe cuatrienal que contenga datos sobre las donaciones provenientes de gobiernos extranjeros. El incumplimiento de esta disposición se sanciona con multas y penas de prisión.

La tesis del complot extranjero se maneja en varios países.

→ En **Malasia**, por ejemplo, varios periódicos cercanos al *Barisan Nasional* (BN – la mayor coalición política en el país), incluyendo el *The Malaysian Insider* y el *The New Strait Times*, publicaron el 21 de septiembre de 2012 artículos en los que se alegaba que algunas ONG como Suara Rakyat Malasia (SUARAM) y la Coalición por las Elecciones Limpias y Justas (Bersih) habían recibido fondos extranjeros en el marco de un complot tendente a desestabilizar el país. En uno de estos artículos, publicado en la portada del *New Strait Times*, el periódico de la Organización Nacional de Estados Malayos (*United Malays National Organisation* – UMNO), partido mayoritario en el Parlamento, y titulado “Conspiración para desestabilizar al Gobierno”, el autor argumentaba que el Gobierno había frustrado un intento extranjero de desestabilización. Añadía que el Fondo Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy* – NED) había financiado a la ONG SUARAM hasta con 400.000 euros entre 2005 y 2011. El Ministro de Comercio Interior, sospechando que SUARAM recibía fondos de ONG con sede en el extranjero, pidió en septiembre de 2012 al Banco Central de Malasia, el *Banco Negara Malaysia*, inves-

26/ Véase Capítulo 1.

27/ Se trata de la “Ley Relativa a la Información que Debe Comunicar Todo Beneficiario de Apoyo Procedente de una Entidad Política Extranjera”.

tigar a SUARAM, en virtud de la Ley de 2001 relativa a la Lucha Contra el Blanqueo de Activos y la Financiación del Terrorismo. A finales de 2012, la investigación aún seguía en curso.

El artículo no proporcionaba ningún detalle sobre cómo estas ONG iban a “desestabilizar” al país. Mencionaba que el multimillonario George Soros, cuya organización *Open Society Institute* (OSI) también habría financiado a SUARAM, era el cerebro de un complot para “arruinar la economía del país”.

Esta campaña de difamación es la reacción contra varias de las ONG acusadas, que se han comprometido durante los últimos años en campañas para promover la reforma electoral y la lucha contra el abuso de poder y contra la corrupción.

B. El recurso a la noción de amenaza interna

Cuando no se refieren al argumento de la injerencia extranjera, los Estados decididos a controlar a las ONG demasiado críticas con ellos, invocan la participación o el apoyo de las ONG a una amenaza interna. Las autoridades de esos países formulan críticas – directamente o a través de los medios de comunicación afines al gobierno – y realizan campañas de difamación al comparar a las ONG con grupos criminales, movimientos armados ilegales u otras entidades ilegales opuestas al gobierno. Alegando, sin pruebas, que esas ONG son apoyadas o financiadas por grupos armados ilegales en conflicto con el Estado, las autoridades mantienen, también en este caso, una amalgama que pretende desacreditarlas.

→ Así por ejemplo, **México**, que atraviesa una grave crisis política marcada por la militarización de la sociedad y una degradación de la seguridad pública, constituye un buen ejemplo de esta tendencia. La “guerra total”, lanzada por las autoridades contra el narcotráfico, está acompañada de graves violaciones de derechos humanos tales como ejecuciones extrajudiciales, juicios injustos y detenciones arbitrarias. En este entorno, caracterizado por el debilitamiento del Estado de derecho, algunos medios de comunicación y sectores del Estado han contribuido a difundir la idea de que los derechos humanos protegen a los delincuentes. También han extendido la creencia de que algunas ONG son financiadas por la delincuencia organizada.

Por ejemplo, según un documento titulado “Programa de estudios estratégicos 2010” del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), las actividades de las ONG, del mismo modo que la corrupción, la migración y “naturalmente” el crimen organizado, constituirían un riesgo para la estabilidad nacional. Esta asimilación entre los defensores de derechos humanos y los atentados contra la estabilidad nacional constituye no solamente una flagrante difamación sino que también aumenta la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos en un país donde muchos actores estatales y no estatales son responsables de actos de violencia contra personas consideradas “subversivas”.

Así, el 9 de agosto de 2009, el periódico *Mi Ambiente* publicó un artículo que afirmaba que la lucha de las autoridades contra la delincuencia era contraatacada por las ONG que, “ondeando la bandera de los derechos humanos” se habían convertido en “temerarios cómplices” de narcotraficantes, fomentando la delincuencia y el debilitamiento de las estructuras gubernamentales²⁸.

El impacto de la difamación de las ONG puede también hacerse sentir a nivel de los donantes, perturbando así sus estrategias de financiación.

→ En **Guatemala**, por ejemplo, las ONG comprometidas en la defensa del derecho ambiental, de los derechos de los pueblos indígenas, o que proporcionan asistencia jurídica, desde junio de 2010 son objeto de una campaña de difamación transmitida por los medios nacionales. Editoriales y reportajes de televisión afirmaron que la comunidad internacional financiaba terroristas y asesinos. Varias embajadas de diferentes países europeos que apoyan ONG locales a través de aportes financieros o de actos de solidaridad en su favor también fueron atacadas. La primera fase de esta campaña llevó a la suspensión de las relaciones mantenidas por varias embajadas con las ONG. En 2011, después de esta campaña, las embajadas de dos países europeos²⁹ suspendieron su cooperación formal con una ONG local activa en el ámbito del medio ambiente. En febrero y marzo de 2012, esta campaña mediática atacó dos embajadas de países nórdicos a propósito de un proyecto de apoyo a los pueblos indígenas. Ante el silencio del Gobierno, que había dado la aprobación a ese programa de actividades, una de las embajadas solicitó la reformulación de ocho proyectos sobre temas como el apoyo jurídico, la educación en derechos humanos y el refuerzo de los medios de comunicación. Además, en julio de 2012, representantes de las instituciones locales acusaron, sin fundamento, a una ONG de defensa de los derechos de las comunidades campesinas de haber incluido en su núcleo a miembros armados. Estas declaraciones hicieron que una embajada extranjera retirara sus fondos para dos proyectos (creación de empleo para las comunidades y apoyo jurídico) realizados por esa ONG, a pesar del desmentido hecho por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el que constaba la naturaleza pacífica de la ONG en cuestión.

Estos ejemplos ilustran las consecuencias de las campañas de difamación sobre la capacidad de las ONG afectadas para acceder a la financiación extranjera.

Dependiendo del contexto, los actos de difamación que relacionan a las ONG con movimientos armados de oposición pueden incluso poner en peligro la seguridad física de sus miembros y la de sus familias.

28 / Véase Artículo de *Mi Ambiente*, 9 de agosto de 2009.

29 / La fuente exigió la confidencialidad de los nombres de las ONG y de los países implicados.

→ En **Colombia**, por ejemplo, la estrategia de las autoridades, que asocia un movimiento de guerrilla armado con las ONG que promueven los derechos civiles y políticos, no sirve únicamente para desacreditarlas. También pone en peligro a los miembros de esas organizaciones, haciéndolos aparecer como enemigos del Estado y como elementos subversivos, y contribuye a socavar sus escasas oportunidades de financiación a nivel local. Por ejemplo, el Ministro de Defensa declaró el 10 de agosto de 2012 que el movimiento social Marcha Patriótica³⁰ fue financiado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En un contexto de confrontación armada entre las FARC y el ejército colombiano, y en el que muchos actores estatales y no estatales utilizan la violencia contra las personas consideradas “subversivas”, esta declaración tiene el efecto de aumentar considerablemente la vulnerabilidad física de los miembros de Marcha Patriótica.

La asimilación de las ONG a grupos terroristas representa otra faceta de la difamación, y además conlleva los mismos peligros potenciales que las otras situaciones mencionadas anteriormente.

→ Por ejemplo, en **Turquía**, los defensores que denuncian las violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo y que se comprometen en la defensa de los derechos de la minoría kurda son relacionados por las autoridades con grupos terroristas. Decenas de ellos han sido detenidos y enjuiciados en el marco de operaciones antiterroristas. Los medios de comunicación progubernamentales transmiten información acerca de estos procedimientos y sobre las acusaciones, infundadas, contra los defensores. Estas campañas judiciales y mediáticas contribuyen a desacreditar a las ONG ante el público y ante potenciales donantes, nacionales o extranjeros, al tiempo que los expone a un peligro físico personal.

C. Los donantes y las coacciones legales

Adicionalmente, en los países donantes, la propia capacidad de los proveedores de fondos para financiar a las ONG extranjeras podría verse seriamente afectada por el marco legal vigente. En efecto, en algunos países las leyes imponen restricciones a la financiación de entidades consideradas como hostiles a los intereses del Estado. Este es concretamente el caso de las legislaciones antiterroristas o relativas a la seguridad nacional que prohíben, entre otras cosas, la financiación o el apoyo material a grupos considerados “terroristas”. Aunque es perfectamente legítimo luchar contra el terrorismo,

30 / La Marcha Patriótica es un movimiento de organizaciones sociales, populares, estudiantiles, sindicales, campesinas, indígenas, afrocolombianas, de mujeres, de trabajadores, etc., que denuncia la corrupción política y el clientelismo y que defiende entre otras cosas la soberanía de las poblaciones locales sobre los recursos naturales.

especialmente criminalizando su financiación, el objetivo de dichas legislaciones puede ser desviado con el fin de paralizar a las ONG y el trabajo de los defensores de derechos humanos. Así, numerosas legislaciones y prácticas no se ajustan a las convenciones internacionales de derechos humanos.

En situaciones de conflicto armado, de crisis de seguridad o de crisis política, las ONG y los defensores de derechos humanos son con frecuencia tachados abusivamente de “apoyar” o de “simpatizar” con causas terroristas, lo que los expone a un gran peligro físico, como se mencionó anteriormente, debido a sus denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, el conflicto armado o una crisis de política o de seguridad. La aplicación de determinadas leyes antiterroristas puede suponer un problema y engendrar una jurisprudencia peligrosa para los defensores de derechos humanos. En particular desde 2001, en muchos países un gran número de defensores de derechos humanos son objeto de procedimientos penales abusivos por pertenecer o apoyar a una organización terrorista, independientemente de la cuestión de su efectiva participación o apoyo a actos terroristas.

En efecto, los delitos de “apoyo material”, “actividades terroristas” y “financiación del terrorismo” son formulados vagamente permitiendo incluir actividades sin relación alguna con el terrorismo, como actividades de promoción y defensa de derechos humanos.

En algunos casos, las autoridades gubernativas recurren a la calificación de “terrorista” de manera abusiva sin esperar ninguna determinación por parte del poder judicial. Estas prácticas violan el principio de presunción de inocencia, y es por ello que el Relator Especial de la Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y el Terrorismo recomendó que cualquier sospechoso de afiliación, asociación o apoyo a una organización terrorista solamente pueda ser perseguido como miembro de ella si la naturaleza terrorista de la organización ha sido determinada previamente por un órgano judicial³¹. Durante las audiencias de testigos realizadas por el Panel de Juristas Eminentes sobre Terrorismo, Lucha Antiterrorista y Derechos Humanos, el Panel observó que la ausencia de definición del término “terrorismo” es aún más grave por el hecho de que la legislación nacional no es conforme con los principios internacionales. Por ejemplo, durante la audiencia sobre *Canadá*, un país que creó en 2001 el delito de “facilitación de una actividad terrorista”, un testigo declaró que la formulación del delito

31/ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha Contra el Terrorismo*, Documento de Naciones Unidas A/61/267, 16 de agosto de 2006, páginas 11-12.

de “facilitación” era tan vaga que podría disuadir a las organizaciones benéficas de apoyar las actividades humanitarias en zonas de conflicto donde operan grupos armados calificados como “terroristas”³².

Desafortunadamente, las restricciones a la financiación de las ONG bajo el pretexto de la lucha contra el terrorismo y el blanqueo de activos se han generalizado en los últimos años, e incluso afectan a los países donantes cuyo tradicional apoyo a las actividades humanitarias y de derechos humanos está desde ahora potencialmente restringido.

Esta preocupante tendencia fue confirmada en particular por el Grupo de Acción Financiera Internacional (*Groupe d’action financière* – GAFI) que recomendó a los Estados “asegurar que [las ONG] no puedan ser utilizadas indebidamente: (a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas; (b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y (c) para esconder u oscurecer el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legítimos hacia las organizaciones terroristas”³³. El carácter potencialmente perjudicial de esta recomendación sobre el trabajo de las ONG se ve agravado por el hecho de que no va acompañada de garantías explícitas sobre el derecho de las ONG para acceder a la financiación.

→ En **Estados Unidos**, tres leyes federales prohíben el “apoyo material” y la financiación del terrorismo, incluida la Ley de 2001 para unir y fortalecer la América proporcionando las herramientas adecuadas para detener y luchar contra el terrorismo (*Patriot Act*), que refuerza los delitos ya previstos por un Decreto Presidencial firmado por el entonces Presidente George W. Bush, y sanciona a toda persona que suministre, a sabiendas o intencionalmente, servicios de “experiencia, formación u otros servicios”³⁴ a una “Organización Terrorista Extranjera” (*Foreign Terrorist Organisation* – FTO). Así, los donantes que apoyan a las organizaciones extranjeras, pueden ser considerados como potenciales colaboradores intencionales de grupos considerados como terroristas, independientemente de que su colaboración sea o no material.

El riesgo de interpretación abusiva de estas disposiciones se materializó en junio de 2010, cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo que la prohibición de apoyar a grupos considerados como terroristas también se extiende a actividades

32 / Véase Comisión Internacional de Juristas (CIJ), *Assessing damage, urging action, Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights*, 2009, página 133.

33 / Véase GAFI, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, febrero de 2012, Recomendación VIII, página 13. Traducción no oficial.

34 / 2001 Patriot Act, USC, Title 18, Part I, Chapter 113B, § 2339A 18 USC § 2339A – *Providing material support to terrorists*.

pacíficas en virtud del derecho internacional humanitario³⁵. El caso se refería a la ONG americana *Humanitarian Law Project* (HLP), que quería ofrecer al Partido de Trabajadores del Kurdistán (PKK), organización considerada como terrorista en la lista de los Estados Unidos y la Unión Europea sobre este tema, servicios de defensa legal y promoción, capacitación sobre el uso de los procedimientos especiales de Naciones Unidas y búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos. La Corte Suprema concluyó que al adoptar el *Patriot Act* el Congreso había querido prohibir este tipo de apoyo a grupos “terroristas”, ya que éste podría ayudar a “legitimarlos”.

También se debe tener en cuenta que la decisión de la Corte Suprema estuvo lejos de ser unánime³⁶. En su decisión la Corte tuvo en cuenta varias sentencias de tribunales inferiores que habían considerado que las disposiciones del *Patriot Act* eran vagas. Sin embargo, la Corte Suprema sostuvo que la ley era clara y que no violaba el derecho a la libertad de expresión y de asociación. Cabe señalar también que en agosto de 2009, un Tribunal Federal consideró por primera vez que el Gobierno no podía congelar los activos de una organización sin obtener previamente una orden judicial.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia implica que los donantes no pueden financiar servicios de consultoría, capacitación y otras áreas para la resolución pacífica de los conflictos que impliquen a una organización terrorista sin exponerse a juicios por “apoyo al terrorismo”, incluso cuando los objetivos y modos de acción definidos son consistentes con la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las ONG y los defensores de derechos humanos que realicen tales actividades también se exponen a un proceso judicial, lo que obviamente tendría como consecuencia directa la imposibilidad, para las ONG beneficiarias, de solicitar fondos para sus actividades, e implica también a una grave difamación de la integridad de los donantes. En este sentido, la aplicación abusiva de esta ley es una forma “legítima” de difamación contra los donantes y los defensores interesados.

Más allá del riesgo de criminalización de los donantes por asistencia material a grupos terroristas, esta jurisprudencia, contraproducente y nefasta para la promoción de los derechos humanos, tiene una consecuencia mucho más grave dada su impacto más general: disuade a los eventuales donantes, quienes no se arriesgarán en el futuro a financiar – no sólo a HLP –, sino a cualquier otra ONG que quisiera realizar un programa de actividades similares y cuyos objetivos fueran, por lo tanto, perfectamente pacíficos y conformes con los instrumentos internacionales, en particular en contextos de conflictos abiertos o en situaciones de ocupación, en las cuales los defensores son a menudo señalados por las autoridades como auxiliares del campo opuesto.

35 / Véase Juicio de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Eric H. Holder, Jr., Attorney General, *et al.*, *Petitioners, v. Humanitarian Law Project et al.*, 21 de junio de 2010 y Centro para los Derechos Constitucionales (*Center for Constitutional Rights – CCR*): <http://www.ccrjustice.org/holder-v-humanitarian-law-project>.

78 36 / La mencionada decisión fue adoptada por seis votos contra tres.

Así, tales disposiciones pueden dar lugar a situaciones paradójicas en las que un Estado que promueve los derechos humanos y condena las restricciones impuestas a las ONG en el extranjero para acceder a fondos provenientes del exterior, adopta leyes que prohíben la financiación de programas para la aplicación del derecho internacional.

D. Consecuencias de la difamación de las ONG y de los defensores de derechos humanos

Los ejemplos anteriores demuestran que las estrategias de difamación contra las ONG de derechos humanos y los defensores, basadas en acusaciones de injerencia extranjera o de apoyo a una amenaza interna, son extremadamente perjudiciales. Las consecuencias de este estigma pueden clasificarse en las siguientes categorías:

La difamación en relación con la financiación:

- Constituye, como se mencionó anteriormente, una violación del derecho a la preservación del honor y a la reputación de los defensores, consagrado en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- Pone en serio peligro la integridad física de los defensores. Al identificarlos como traidores o enemigos del Estado en países asolados por la violencia cometida por agentes estatales o no estatales, los defensores se convierten en potenciales objetivos de ataques físicos;
- Lleva a algunas ONG a practicar una forma de autocensura y a abstenerse de presentar solicitudes de financiación a los posibles donantes extranjeros. Así, las autoridades ya no tienen que realizar grandes presiones para lograr su objetivo, por ejemplo promulgando leyes más restrictivas o adoptando medidas administrativas impopulares (se ha revelado, por ejemplo, una autocensura similar en el caso de varios países de la cuenca Euro-mediterránea³⁷);
- En algunos casos puede llevar a donantes activos a renunciar a financiación o a finalizarla. Este resultado, desastroso para el trabajo de las ONG, es una victoria para las autoridades difamadoras, las cuales ya no tienen que asumir directamente el costo político ni su responsabilidad en la suspensión o retiro de la financiación extranjera;

37/ Véase Red Euro-Mediterránea de Derechos Humanos (*Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme – REMDH*), *revue annuelle du REMDH sur la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne – 2010 : Une société civile en péril*, Capítulo sobre la financiación de asociaciones en la región euro-mediterránea, 2010.

- Desacredita a las ONG ante la opinión pública y socava la capacidad de los defensores locales para animar a los donantes públicos y privados a contribuir financieramente con el presupuesto de las ONG, ocurriendo esto, paradójicamente, cuando tienen más necesidad ya que el acceso a la financiación extranjera es limitada;
- Conduce a algunas ONG a revisar la definición de sus programas y su nivel de compromiso en el debate sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la sociedad civil, lo que puede conducir a una reducción de sus actividades. La CIDH declaró, refiriéndose a varios países del continente americano, que ciertos “discursos que descalifican su trabajo, [de las ONG]”, han menoscabado la labor de los defensores de derechos humanos³⁸.
- En el contexto del examen del informe presentado por *Venezuela*, la CIDH concluyó además que “el desprestigio de los defensores y sus organizaciones de derechos humanos puede generar que éstos, por temor a posibles represalias, se inhiban de realizar expresiones públicas críticas a las políticas gubernamentales, lo que a su vez dificulta el debate y logro de acuerdos básicos respecto a los problemas que agobian a la población venezolana”³⁹.
- Las consecuencias de las diferentes formas de difamación contra los defensores en relación con la financiación no se limitan únicamente al tema de la financiación de sus actividades, sino que también afectan otras áreas claves de la vida de las ONG y de los defensores de derechos humanos, especialmente su derecho a la integridad física y a la vida privada.

38/ Véase CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, Documento OEA/Ser.L/V/II.124 Doc.5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párrafo 175.

39/ Véase CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc.54, 30 de diciembre de 2009, párrafo 603.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

A. Conclusión

Aunque el derecho de acceso a la financiación es parte integral del derecho a la libertad de asociación, reconocido universalmente por numerosos instrumentos internacionales y regionales, muchos Estados lo restringen de manera abusiva.

La limitación – o aun la negación pura y simple – del derecho a la libertad de asociación representa la restricción más radical del acceso a la financiación. Ella puede afectar a las condiciones de creación de una ONG o a su gestión, que debería estar garantizada sin injerencia o presión por parte de las autoridades.

El derecho de las ONG a la financiación es violado bien sea de una manera indirecta, restringiendo las posibilidades de los defensores para operar abiertamente en el marco de una ONG, o bien sea de una manera directa, adoptando una legislación, reglamentos administrativos o prácticas que limiten o prohíban explícitamente el acceso a la financiación. Sin importar cuáles sean las estrategias adoptadas por los Estados, estas tienen un efecto devastador sobre la capacidad de las ONG para ejercer sus actividades de promoción y de protección de los derechos humanos, tal como lo plantea la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos.

Más grave aún, las campañas de difamación ligadas a la cuestión de la financiación de las ONG pervierten y demonizan el concepto de solidaridad o de cooperación internacional en detrimento del movimiento de defensa de los derechos humanos y del avance de los principios democráticos. En este contexto, la solidaridad internacional queda reducida a una injerencia en la soberanía nacional y los defensores son presentados como si fueran criminales.

Ahora bien, el derecho de las ONG de solicitar, obtener y utilizar financiación entraña una doble obligación por parte del Estado: una, negativa, de no obstaculizar ese derecho y de respetarlo escrupulosamente, y otra, positiva, de crear un marco que facilite el acceso a esa financiación. El Estado debe entonces instaurar y garantizar las condiciones favorables

para permitir a las ONG alcanzar este objetivo, creando, por ejemplo, un marco jurídico y administrativo propicio para el disfrute de este derecho. Estimulando el acceso de las ONG a la financiación, el Estado no otorga un privilegio a los defensores, sino que asume una responsabilidad que le compete. Esta doble obligación debe reflejarse en la legislación nacional para permitir a las ONG solicitar, obtener y utilizar fondos tanto nacionales como extranjeros. Ahora bien, en muchísimos casos, los Estados adoptan una estrategia de control abusivo de la financiación de las ONG en lugar de darles un apoyo activo.

Este derecho de las ONG de acceder y utilizar fondos, especialmente provenientes del extranjero, está acompañado naturalmente de ciertas responsabilidades por su parte, especialmente en materia de transparencia y de buena gestión, como ocurre en cualquier otro sector de la sociedad. Sin embargo, el Estado no debe imponer un sistema general de autorización previa para el acceso a la financiación extranjera. En general, y en la medida en que los Estados tienen efectivamente un interés legítimo en controlar las fuentes ilícitas de fondos, por ejemplo en el marco de la lucha contra el blanqueo de activos, este interés queda garantizado a través del desarrollo de investigaciones penales o administrativas basadas en la sospecha probada de actos de malversación o de otras violaciones de la ley.

En el plano jurídico, las restricciones legítimas del derecho de acceso a la financiación son las mismas que las admitidas con respecto a la libertad de asociación: no son autorizadas sino en condiciones estrictas y acumulativas. Deben estar siempre “previstas por la ley” y ser “necesarias en una sociedad democrática”, y deben respetar la primacía del interés general y del principio de proporcionalidad.

En algunos países, las autoridades imponen un régimen de autorización previa a la constitución de una asociación, incluso prohibiendo o criminalizando a las ONG no registradas. Así, la ausencia de registro y, por lo tanto, de personalidad jurídica cierra el acceso a algunas financiaciones ya sean públicas o privadas, nacionales o extranjeras. La situación es aún más grave en los países donde están prohibidas, e incluso fuertemente penalizadas, las actividades de las ONG no registradas y donde los defensores, al igual que las personas o entidades que apoyan a las ONG – especialmente en el plano financiero – se exponen a multas o a penas de prisión.

El argumento oficial invocado por las autoridades para impedir el disfrute del derecho a la libertad de asociación, incluido el derecho de acceso a la financiación, comprende generalmente el recurso a conceptos vagos y definidos de manera muy variada en los derechos nacionales,

tales como el “orden público”, la “tranquilidad”, la “moral”, las “actividades políticas” o, aún peor, amalgamas que hacen ver a los defensores como cercanos o simpatizantes del “terrorismo”. Las razones invocadas pueden incluir igualmente criterios discriminatorios fundados, por ejemplo, en la nacionalidad de los defensores.

En algunos países, incluidos países occidentales, las leyes relativas a la lucha antiterrorista o a la seguridad nacional contienen disposiciones que son problemáticas para el buen funcionamiento de las ONG (en su mayor parte introducidas después del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 y que se apoyan en la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). En efecto, algunas de estas disposiciones, interpretadas de manera extensiva, pueden obstaculizar abusivamente el derecho de las ONG a acceder a financiación por actividades realizadas en situaciones en las que algunos actores del conflicto son considerados como colaboradores o miembros de organizaciones terroristas, aunque las mencionadas actividades sean conformes a los objetivos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y estén dirigidas especialmente a apoyar la instauración de un diálogo político o el abandono del recurso a la violencia. En algunos casos, estas disposiciones obstaculizan igualmente la capacidad de los donantes de financiar proyectos relativos a los derechos humanos por temor a las acusaciones o a procedimientos en su contra fundados en una ley antiterrorista.

Aunque los defensores tengan la capacidad de registrar su ONG, se pueden encontrar con un segundo tipo de inconvenientes, directamente relacionados con el acceso a la financiación. En numerosos países las ONG no tienen, a menudo, otra alternativa que solicitar un apoyo financiero ante organismos extranjeros, y son prioritariamente estas fuentes externas las que los Estados intentan acechar. Así, limitan el acceso a la financiación extranjera prohibiéndola explícitamente, imponiendo una fiscalidad desfavorable, limitando los tipos de actividades o de ONG que puedan beneficiarse de estos fondos, o imponiendo una autorización oficial previa o una transferencia bancaria a través de instituciones avaladas por el Estado. Muy recientemente, y aplicando la noción de “agente extranjero”, la Federación de Rusia agregó una nueva categoría a este abanico de medios de represión contra las ONG que se benefician de fondos extranjeros que se podría calificar como “difamación legalizada”.

El carácter especioso de los argumentos invocados por los Estados para restringir el acceso a la financiación se ilustra especialmente por su enfoque contradictorio respecto a las categorías de beneficiarios de subvenciones de fuente extranjera. En efecto, numerosos Estados que restringen el acceso de

las ONG a una financiación extranjera se benefician ellos mismos, muy a menudo, de ayudas internacionales. Esta situación no es sólo una paradoja, sino que refleja un doble estándar inaceptable, tanto en el plano del derecho como en el de la ética y la equidad.

Este informe muestra que en un gran número de países, las limitaciones impuestas por los Estados al acceso de las ONG a la financiación no satisfacen los criterios previstos por el derecho, violando así sus obligaciones internacionales. Las razones que invocan para restringir ese derecho son falaces e injustificables a la luz del derecho, y tienen como verdadero objetivo silenciar las actividades de los defensores que estos Estados consideran como hostiles y demasiado críticos.

El impacto de las restricciones a la financiación de las ONG sobre los defensores se manifiesta en varios niveles:

En el plano financiero, en primer lugar, las restricciones ponen evidentemente en peligro la existencia misma de las ONG. Esto es especialmente grave en contextos en los que la financiación internacional está prohibida o severamente reducida, y la misma constituiría un recurso vital ya que la financiación a nivel nacional es considerablemente limitada por múltiples razones. Además, la difamación de las ONG acusadas abusivamente de apoyar “intereses extranjeros” compromete aún más sus perspectivas de obtener financiación a nivel local y nacional, puesto que las desacredita ante la opinión pública. Además, en algunos casos – y especialmente en situaciones de conflicto – los donantes se imponen algunas veces una autocensura sobre sus subvenciones o adoptan estrategias que minimizan los riesgos a los cuales podrían estar eventualmente expuestos. Pueden verse tentados, por ejemplo, a financiar únicamente actividades consideradas como “inofensivas” por las autoridades o a subvencionar solamente entidades u organismos que trabajen en estrecha cooperación con el gobierno. Por otra parte, el simple riesgo de exponerse a acusaciones de financiación ilegal, bien se trate del beneficiario o del donante, con frecuencia puede conducir a este último a poner fin a su apoyo financiero. El campo de actividades de las ONG involucradas se reduce entonces drásticamente.

En el plano moral y ético, las campañas de difamación inhiben el desarrollo de una cultura de derechos humanos en el país. Acusando a las ONG que reciben financiación exterior de servir a los intereses extranjeros, los Estados descalifican implícitamente la causa de los derechos humanos sugiriendo que estos últimos no son de interés nacional e incluso son contradictorios. Esta denigración de las ONG y de su trabajo permite invalidar las eventuales críticas que los defensores pueden formular contra

las autoridades en cuanto a su falta de respeto por los derechos humanos: las tomas de posición de una ONG desvalorizada ante el público no tienen mayor importancia. Así, las ONG descalificadas se encuentran aisladas de su red nacional, regional y/o internacional de defensores. Este impacto no se hace sentir únicamente en el seno de las ONG nacionales afectadas que quisieran realizar programas de actividades conjuntas con ONG asociadas, internacionales y regionales, sino también en el seno de estas últimas que se benefician de la experiencia y de las fuentes de información de primera mano provenientes del terreno.

La difamación de las ONG en razón de su financiación externa es solo una forma, entre otras, de denigrar de los defensores en numerosos países, denigración que constituye, por otra parte, una violación del derecho al honor. En la mayoría de los casos, la difamación se apoya sobre la acusación de injerencia extranjera, pero en algunos países confrontados a una crisis política, una rebelión armada o una criminalización generalizada, los poderes represivos manipulan las categorías para asimilar a los defensores con subversivos o delincuentes, poniendo en peligro, en ocasiones incluso físico, a las ONG y a los defensores. La mencionada desvalorización de las ONG tiene otro efecto, todavía más dañino, puesto que no se limita solo a las ONG explícitamente atacadas sino que puede también repercutir sobre el conjunto de la comunidad de defensores de derechos humanos en el país, es decir en las categorías de defensores que trabajan en campos de actividades percibidos como menos sensibles por las autoridades. La adopción de ciertas leyes, cuyo objetivo no es tanto su aplicación como la instauración de un clima generalizado de autocensura por parte de los defensores, incrementa aún más ese efecto secundario.

Finalmente, en un plano general, los obstáculos a la financiación se inscriben a menudo en un contexto de represión más generalizada en el cual las legislaciones restrictivas se combinan con campañas de difamación y con procedimientos judiciales contra las ONG y sus miembros para crear un ambiente hostil a las actividades de defensa de derechos humanos. La aplicación de estas legislaciones restrictivas no siempre es necesaria para impedir las actividades de los defensores puesto que la simple amenaza que ellas representan es suficiente para cumplir una función disuasoria.

El estudio del problema del acceso a la financiación demuestra que las barreras estatales al acceso a la financiación de las ONG constituyen uno de los problemas institucionales más graves a los cuales se enfrentan los defensores actualmente. Desde hace algunos años, este problema es objeto de una atención creciente, tanto por parte de las ONG afectadas como por parte de los donantes y de algunas organizaciones internacionales o regionales de

defensa de derechos humanos. A pesar de la toma de conciencia sobre este problema, las respuestas jurídicas e institucionales a este componente del derecho a la libertad de asociación siguen siendo inadecuadas, posiblemente a causa de las múltiples formas que toman estas limitaciones. Se impone entonces la necesidad de definir una doble estrategia que, al tiempo que llama a las autoridades a levantar las restricciones de todo tipo, refuerza la capacidad de las ONG y de los donantes para superar los obstáculos al libre acceso de las ONG a la financiación.

B. Recomendaciones

A los Estados :

Sobre la libertad de asociación y el trabajo de los defensores

- Respetar el conjunto de componentes del derecho de acceso a la financiación – derecho a solicitar, recibir y utilizar financiación –, y valorizar públicamente el derecho de los defensores y de las ONG a beneficiarse de apoyos y redes internacionales;
- Reconocer la importancia fundamental del papel jugado por los defensores de derechos humanos en la sociedad y asegurar su protección;
- Respetar el derecho fundamental a la libertad de asociación, tal como lo garantiza en especial el artículo 22 del PIDCP, sin restricción ni discriminación basadas en la identidad de sus miembros o la naturaleza de los derechos defendidos;
- Revisar la legislación relacionada con la creación, el registro y el funcionamiento de las ONG con el fin de crear un marco jurídico y administrativo simple, coherente y favorable al desarrollo de las ONG y a su trabajo;
- Revocar toda legislación que prohíba o criminalice las actividades de las ONG no registradas, o el simple hecho de beneficiarse de financiación extranjera;
- Asegurarse de que toda eventual limitación al derecho a la libertad de asociación es compatible, íntegramente, con el artículo 22 del PIDCP;
- Respetar el derecho de las ONG a gestionar sus recursos, incluida su financiación, y a formular su programa de actividades con total independencia y sin interferencia por parte de las autoridades;

- Garantizar el derecho de las ONG a recurrir las decisiones en caso de negativa de registro, de suspensión o de disolución, y a beneficiarse de medidas suspensivas en todos los casos de supresión o de limitaciones impuestas sobre la libertad de asociación y de financiación.

Sobre el acceso a la financiación y el régimen fiscal

- Respetar la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, y en particular el artículo 13 sobre el derecho de solicitar y recibir recursos de donantes institucionales o individuales, al igual que de otros Estados u organismos multilaterales;
- Sustituir un enfoque discriminatorio o injustificado de regulación y de control de la financiación por una política de estímulo efectivo a través de la adopción de medidas jurídicas y administrativas concretas;
- Garantizar el acceso de las ONG a la financiación, especialmente de fuente extranjera, sin necesidad de obtener autorización gubernamental previa y en condiciones de igualdad;
- Poner fin a toda restricción relativa a la financiación de fuentes extranjeras bajo el pretexto de luchar contra la “injerencia extranjera” y la “defensa de intereses nacionales”, y respetar permanentemente el derecho de las ONG a promover y defender todos los derechos, incluidos los derechos políticos;
- No invocar la lucha contra el blanqueo de activos y el terrorismo para restringir el acceso de las ONG a la financiación;
- Exonerar a las ONG del impuesto sobre la renta y otros impuestos aplicables a las cotizaciones, fondos y bienes recibidos de donantes u organismos internacionales, y efectuar únicamente los controles absolutamente necesarios de acuerdo con los fines legítimos definidos por la ley;
- No interferir en la utilización de fondos por parte de las ONG, y asegurar la aplicación de criterios claros, objetivos y no discriminatorios para toda forma de ayuda pública que las mismas reciban.

Sobre la difamación

- Asumir plenamente la responsabilidad de respetar, apoyar y promover el trabajo de las ONG, especialmente absteniéndose de toda difamación, críticas infundadas y campañas de desprestigio en su contra en razón de la proveniencia de su financiación, o de cualquier otra razón, de conformidad con el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A los donantes (Estados/organizaciones/fundaciones):

- Organizar reuniones de concertación entre donantes para definir una estrategia común, y formular respuestas concretas en los casos en que sus beneficiarios se encuentren confrontados con problemas de acceso a la financiación;
- Para los Estados e instituciones que financian programas de cooperación en países que imponen limitaciones al derecho a la financiación externa: utilizar esta relación para resaltar las inconsistencias en materia de política de subvenciones de origen extranjero, y hacer un llamado a los Estados beneficiarios de programas de cooperación a levantar todas las restricciones jurídicas, administrativas y prácticas para el acceso a financiaciones extranjeras que imponen a las ONG locales;
- Mantener la financiación, planificada o en curso, de las ONG víctimas de eventuales campañas de difamación por parte del gobierno y de los medios de comunicación, y también la financiación de las ONG en imposibilidad de obtener su reconocimiento legal en razón de una política gubernamental arbitraria;
- Asegurarse de que las leyes u otras disposiciones antiterroristas, que incluyan nociones tales como “apoyo material”, no sean indebidamente invocadas para apoyar financieramente a las ONG que laboran en completa legalidad y persiguen objetivos conformes a la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- Incluir el tema de la financiación de las ONG en sus diálogos bilaterales y multilaterales, en sus líneas directrices y en sus políticas en materia de apoyo a las ONG;
- Apoyar a las organizaciones y redes regionales e internacionales que apoyan a las ONG locales, especialmente cuando estas últimas son amenazadas;
- Asegurarse de que las representaciones diplomáticas en terceros países apoyan de manera efectiva a las ONG locales enfrentadas a dificultades de acceso a la financiación, incluida la de origen extranjero y, llegado el caso, que ellas intervengan ante las autoridades respectivas. Esto es especialmente relevante en el caso de la Unión Europea, de conformidad con sus Directrices sobre los Defensores de Derechos Humanos;

- Respetar la autonomía de las ONG respecto a las prioridades programáticas identificadas por ellas, y atribuir prioritariamente un apoyo financiero general antes que favorecer ciertas actividades/programas.

A las ONG afectadas por restricciones a la financiación:

- Acudir a los mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, como la Relatora sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos y el Relator sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, al igual que a los órganos de tratados y, dado el caso, a los mecanismos regionales, con el fin de aumentar la visibilidad de esta problemática y el *corpus* de jurisprudencia;
- Analizar las restricciones de acceso a la financiación a la luz de criterios definidos por el derecho internacional relacionado con la limitación del derecho de asociación (artículo 22.2 del PIDCP) y, ante una violación de las restricciones legales, acudir a los tribunales nacionales y, llegado el caso, a las jurisdicciones regionales e internacionales;
- Desarrollar argumentos basados en el derecho internacional tal como están elaborados en la jurisprudencia y en las declaraciones pertinentes de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales;
- Desarrollar estrategias comunes para frenar las tentativas de los Estados de difamar, desvalorizar, criminalizar y marginalizar a las ONG que reciben una financiación extranjera, incluso creando redes de apoyo;
- Desarrollar estrategias para maximizar las posibilidades de acceso a fuentes de financiación a nivel local.

Sobre las responsabilidades de los defensores

Con el fin de evitar toda acusación infundada por parte de las autoridades y de poder continuar beneficiándose de la protección acordada por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores, se pide a las ONG que:

- Se aseguren de que sus modalidades de funcionamiento y su finalidad guarden conformidad con el artículo 22 del PIDCP, y garanticen en todo momento la conformidad de su acción con las normas universales de derechos humanos;

- Asuman plenamente su responsabilidad de contribuir a la promoción del derecho de cada persona a un orden social e internacional que estimule la realización integral de los derechos y libertades, enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás instrumentos relacionados con los derechos humanos, de conformidad con la Declaración sobre los Defensores;
- Respeten, en la medida de lo posible, las disposiciones relativas a la transparencia de la financiación y al control de las cuentas.

A los organismos de protección de los derechos humanos:

A las instituciones nacionales de derechos humanos / Defensor del Pueblo:

- Reforzar el reconocimiento de la legitimidad de los defensores y de su trabajo, y facilitar el diálogo entre las autoridades y los defensores, especialmente sobre el tema de la financiación;
- Reforzar la atención prestada al tema de la financiación, en particular de fuentes extranjeras y, en relación con la difamación, denunciar las limitaciones infundadas y adoptar recomendaciones claras fundadas sobre el derecho internacional.

A las organizaciones internacionales y regionales:

- Reforzar la atención prestada al tema de la financiación, en especial de fuentes extranjeras y, en relación con la difamación, denunciar sus limitaciones infundadas y adoptar recomendaciones claras;
- Denunciar explícitamente, en especial mediante tomas de posición públicas, las barreras al acceso a la financiación como una violación del derecho fundamental a la libertad de asociación, y resaltar los problemas concretos durante reuniones bilaterales y multilaterales con las autoridades de los países implicados.

Al Consejo de Derechos Humanos y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

- Adoptar una resolución reafirmando, entre otros, el derecho de las ONG a acceder a una financiación, especialmente de fuente extranjera, y llamando a los Estados a respetar el derecho de las ONG a manejar sus recursos, incluida su financiación, y a formular su programa de actividades con total independencia y sin interferencia por parte de las autoridades;

- Denunciar las violaciones de este derecho, en caso necesario, en resoluciones referentes a países concretos y los casos de difamación en relación con el origen de los fondos por parte de las autoridades o tolerados por ellas;
- Examinar este tema durante el examen de los informes en el marco del procedimiento del Examen Periódico Universal (EPU);
- Solicitar a los procedimientos especiales una atención particular a este tema tratándolo en sus informes temáticos o por países, e invitándolos a organizar reuniones/mesas redondas para identificar soluciones concretas.

A los procedimientos especiales pertinentes de los organismos regionales y de las Naciones Unidas:

- Prestar atención de manera sistemática a la problemática del acceso a la financiación, durante las misiones *in situ* y en sus informes, y adoptar posiciones públicas fuertes;
- Promover los intercambios entre las ONG/donantes afectados, así como con los países que restringen el acceso a la financiación, para aumentar la visibilidad de esta cuestión, recordar el marco jurídico y formular respuestas y recomendaciones concretas;
- Adoptar resoluciones que reafirmen el derecho de los defensores a acceder a financiación, incluida la de fuente externa.

A los órganos de tratados de las Naciones Unidas:

- Prestar una atención sistemática a esta cuestión durante el examen de los informes de los Estados partes, y formular recomendaciones sólidas;
- Adoptar una jurisprudencia clara, sólida y concreta durante la adopción, en caso necesario, de opiniones relacionadas con denuncias individuales que impliquen violaciones del derecho al acceso a la financiación.

ANEXO I

LISTA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES Y REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS QUE CONSAGRAN LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, INCLUIDO EL DERECHO DE LAS ONG PARA ACCEDER A LA FINANCIACIÓN

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

Como vimos en el capítulo 1 de este informe, todas las normas internacionales y regionales de derechos humanos consagran el derecho a la libertad de asociación, que integra la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para acceder libremente a fondos y recursos, incluidos los extranjeros. La siguiente lista contiene una recapitulación de estas normas internacionales y regionales:

A. Normas internacionales

→ Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966):

- “1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*
- 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean 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. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*
- 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías”.*

→ **Artículo 3 del Convenio N°87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de la Organización Internacional del Trabajo (1948):**

- “1. *Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho [...] de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.*
2. *Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”.*

→ **Artículo 6.f de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (1981):**

“[...] el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprenderá, en particular, [...] la de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones [...]”.

→ **Artículo 5 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (1998) - en adelante Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos:**

“A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

[...]

- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;*
- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales”.*

→ **Artículo 13 de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos:**

“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración”.

B. Normas regionales

→ Artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950)¹:

- “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.*
- 2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado”.*

→ Artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969):

- “1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*
- 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*
- 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.*

→ Artículo 10 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)²:

“Todo individuo tendrá derecho a la libre asociación, siempre que cumpla con la ley”.

1/ Versión no oficial.

2/ Traducción no oficial.

→ **Artículo 24.e de la Carta Árabe de Derechos Humanos (2004)³:**

“Toda persona tiene derecho a [...] constituir libremente asociaciones con otras y a la libertad de afiliarse a las ya existentes”.

→ **Párrafo 14 de las Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de Derechos Humanos (2004):**

Estas Directrices recomiendan a las misiones diplomáticas de la UE *“tratar de garantizar que los defensores de los derechos humanos de terceros países tenga acceso a recursos – en particular recursos económicos – procedentes del extranjero y que reciban información sobre los recursos disponibles y la forma de solicitarlos”.*

ANEXO II

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS: UN PROGRAMA CONJUNTO DE LA OMCT Y DE LA FIDH

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

Actividades del Observatorio

El Observatorio es un programa de acción fundado en la convicción de que el refuerzo de la cooperación y de la solidaridad respecto a los defensores de derechos humanos y a sus organizaciones contribuye a romper el aislamiento en el cual ellos se encuentran. Se basa también en la constatación de la necesidad absoluta de una respuesta sistemática de las ONG y de la comunidad internacional a la represión de la que son víctimas los defensores. Las actividades del Observatorio reposan en la concertación y la cooperación con las organizaciones no gubernamentales nacionales, regionales e internacionales.

En este sentido, el Observatorio se ha fijado como prioridad poner en marcha:

- a) un sistema de alerta sistemática de la comunidad internacional sobre los casos de hostigamiento y de represión de los defensores de derechos humanos y de las libertades fundamentales, en particular cuando ellos necesitan una intervención urgente;
- b) una observación judicial de los procesos y, en caso de necesidad, una asistencia jurídica directa;
- c) misiones internacionales de investigación y de solidaridad;
- d) una ayuda personalizada lo más concreta posible, incluida una asistencia material, para asegurar la seguridad de los defensores víctimas de graves violaciones;
- e) la elaboración, la publicación y la difusión a nivel internacional de informes relativos a las violaciones de los derechos y de las libertades de personas o de las organizaciones que actúan en favor de los derechos humanos en el mundo entero;

- f) una acción sostenida ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en particular ante la Relatora Especial sobre los Defensores de Derechos Humanos y, siempre que sea necesario, ante los relatores y los grupos de trabajo temáticos y geográficos;
- g) una acción de movilización ante otras organizaciones intergubernamentales, regionales como internacionales, tales que la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Africana (UA), la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), el Commonwealth, la Liga de los Estados Árabes, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Para responder a una cuestión de eficacia, el Observatorio ha decidido hacer una evaluación flexible de los casos que le son transmitidos, basándose en la “definición operacional” adoptada por la FIDH y la OMCT :

“ Toda persona en riesgo o que es víctima de represalias, de hostigamientos o de violaciones en razón de su compromiso, de conformidad con los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individualmente o en asociación con otros, en favor de la promoción y de la aplicación de los derechos reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por los diversos instrumentos internacionales ”.

Para el apoyo de sus actividades de alerta y de movilización, el Observatorio dispone de un sistema de comunicación destinado a los defensores en peligro.

Este sistema, denominado Línea de Urgencia, es accesible por:

E-mail: Appeals@fidh-omct.org

Tel: + 33 1 43 55 25 18 / Fax : + 33 1 43 55 18 80 (FIDH)

Tel: + 41 22 809 49 39 / Fax : + 41 22 809 49 29 (OMCT)

Animadores del Observatorio

Desde las sedes de la FIDH (París) y de la OMCT (Ginebra), el Observatorio es supervisado por Antoine Bernard, Director General, y Juliane Falloux, Directora Ejecutiva de la FIDH, así como por Gerald Staberock, Secretario General de la OMCT, y Anne-Laurence Lacroix, Secretaria General Adjunta de la OMCT.

En la OMCT, el Observatorio es coordinado por Delphine Reculeau, Coordinadora, con la asistencia de Isabelle Scherer, Coordinadora a.i., Marc Aebersold, Halima Dekhissi, Guro Engstrøm Nilsen, Pierre-Henri

Golly, Silvia Gómez Moradillo, Marinella Gras, Alexandra Kossin, Andrea Meraz Sepulveda, Helena Solà Martín y Anne Varloteau.

En la FIDH, el Observatorio es coordinado por Alexandra Poméon, Responsable de Programa, y Hugo Gabbero, Encargado de Programa, con el apoyo de Catherine Absalom, Victor Allenou, Hassatou Ba, Céline Balléreau, Clémence Bectarte, Corinne Bezin, Karine Bonneau, Katherine Booth, Isabelle Brachet, Marie-France Burq, Marie Camberlin, Montserrat Carboni, Delphine Carlens, Isabelle Chebat, Claire Colardelle, Kate Coles, Audrey Couprie, Stéphanie David, Nicolas Diaz, Gaelle Dusepulchre, Salma El Hoseini, Charline Fralin, Serguei Funt, Christophe Gardais, Florent Geel, Caroline Giraud, Julie Gromellon, Tchérina Jerolon, Michelle Kissenkoetter, David Knaute, Alexandra Koulaeva, Nathalie Lasslop, James Lin, Antoine Madelin, Arthur Manet, Samia Merah, Tony Minet, Pia Navazo, Lidya Ogbazghi, Glenn Payot, Antonin Rabecq, Jimena Reyes, Jean Marie Rogue, Lea Samain-Raimbault, Marceau Sivieude, Elin Wrzoncki.

El Observatorio desea agradecer a Sherif Bahlol, Anthony Drummond, Mary Reagan, José Ricardo Sáenz, Manuela Sáenz Devia y Christopher Thiery, así como a la Agencia Eurideas por haber contribuido a la traducción de este informe.

El Observatorio es apoyado en sus actividades por el conjunto de las organizaciones locales coparte de la OMCT y de la FIDH.

Operadores del Observatorio

FIDH

Creada en 1922, la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) reúne hoy en día a 164 ligas en más de 100 países. Coordina y sostiene las acciones de las ligas y les brinda un relevo en un plano internacional. La FIDH actúa por la protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos, la prevención de las mismas y para que sean juzgados los responsables de éstas. La FIDH actúa concretamente para el respeto de todos los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos - los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. La acción diaria de la FIDH está marcada por siete prioridades temáticas: la protección de los defensores de derechos humanos, la promoción de los derechos de las mujeres, la promoción de los derechos de las personas migrantes desplazadas y de los refugiados, la promoción de la administración de la justicia y de la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento del respeto hacia los derechos humanos en el marco de

la mundialización económica, el fortalecimiento de los instrumentos y mecanismos internacionales y regionales de protección y apoyo al respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho en tiempos de conflictos, en las situaciones de urgencia o de transición política.

Tiene estatuto consultivo o de observador ante las Naciones Unidas, la UNESCO, el Consejo de Europa, la OIF, la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), la OEA y la OIT.

Las oficinas de la FIDH en Ginebra, Nueva York, Bruselas y La Haya permiten desarrollar una actividad sistemática y cotidiana ante la ONU, la UE y la CPI. La FIDH cuenta igualmente con oficinas en El Cairo, en Nairobi y en Bangkok para poder así desarrollar sus actividades ante la Liga de Estados Árabes, la UA y la ASEAN. La FIDH orienta cada año a más de 200 representantes de su red, con los cuales asegura igualmente una relación cotidiana.

El Buró Internacional se compone de Souhayr Belhassen, Presidenta (Túnez); Artak Kirakosyan (Armenia), Roger Bouka Owoko (República del Congo), Khadija Cherif (Túnez), Paul Nsapu Mukulu (República Democrática del Congo), Luis Guillermo Perez (Colombia), Secretarios Generales; Jean-François Plantin (Francia), Tesorero; y de Yusuf Alatas (Turquía), Aliaksandr Bialiatski (Belarús), Amina Bouayach (Marruecos), Juan Carlos Capurro (Argentina), Karim Lahidji (Irán), Fatimata Mbaye (Mauritania), Asma Jilani Jahangir (Pakistán), Paulina Vega Gonzalez (México), Soraya Gutierrez Arguello (Colombia), Raji Sourani (Palestina), Mario Lana (Italia), Katherine Gallagher (Estados Unidos), Arnold Tsunga (Zimbabwe), Dan Van Raemdonck (Bélgica), Dismas Kitenge Senga (RDC), Vicepresidentes.

OMCT

Creada en 1985, la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) constituye actualmente la principal coalición internacional de ONG que luchan contra la tortura, las ejecuciones sumarias, las desapariciones forzadas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Con 311 organizaciones asociadas a su Red SOS-Tortura, la OMCT es la red activa más importante de organizaciones no gubernamentales en el campo de la protección y la promoción de los derechos humanos en el mundo.

Su Secretariado Internacional, con sede en Ginebra, ofrece asistencia individualizada de carácter médico, jurídico y/o social a las víctimas de la tortura, y difunde cada día intervenciones urgentes en el mundo entero, con el objetivo de prevenir las graves violaciones de derechos humanos, de proteger a los individuos y de luchar contra la impunidad. Además, algunas de sus actividades tienen como objetivo aportar un apoyo a ciertas categorías particularmente vulnerables como las mujeres, los niños y los defensores de derechos humanos. La OMCT lleva a cabo también campañas sobre las

violaciones de los derechos económicos sociales y culturales. En el marco de sus actividades, la OMCT presenta igualmente comunicados especiales e informes alternativos ante los mecanismos de las Naciones Unidas y colabora activamente en la elaboración, el respeto y el fortalecimiento de normas y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.

Una delegación del Secretariado Internacional tiene a su cargo la promoción de sus actividades en Europa y la representación de la OMCT ante la UE. Dicha delegación constituye el vínculo con las instancias europeas; su función principal consiste en apoyar y poner en marcha los mandatos del Secretariado Internacional a nivel europeo.

La OMCT tiene estatus consultivo o de observador ante el ECOSOC (Naciones Unidas), la OIT, la OIF, la CADHP y el Consejo de Europa.

El Consejo Ejecutivo está compuesto por el Sr. Yves Berthelot, Presidente (Francia), el Sr. José Domingo Dougan Beaca, Vicepresidente (Guinea Ecuatorial), el Sr. Dick Marty, Vicepresidente (Suiza), el Sr. Anthony Travis, Tesorero (Reino Unido), el Sr. Santiago Alejandro Canton (Argentina), la Sra. Aminata Dieye (Senegal), el Sr. Kamel Jendoubi (Túnez), la Sra. Tinatin Khidasheli (Georgia), la Sra. Jahel Quiroga Carrillo (Colombia) y el Sr. Henri Tiphagne (India).

SUMARIO

EL OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
INFORME ANUAL 2013

Acrónimos más frecuentemente utilizados en el informe	4
Prefacio de Maina Kiai	5
Introducción	7
Capítulo I	11
El derecho de las ONG a acceder a la financiación, incluida la financiación extranjera: normas internacionales y regionales	
Capítulo II	27
La libertad de asociación: un prerequisite indispensable para el acceso de las ONG a la financiación	
Capítulo III	44
Las restricciones directas para acceder a la financiación, incluida la financiación extranjera	
Capítulo IV	60
La financiación de las ONG: un pretexto para su difamación	
Conclusión y recomendaciones	81
Anexo 1	92
Anexo 2	96



SIGRID RAUSING TRUST



La OMCT y la FIDH quisieran agradecer a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), la Alcaldía de París, la Fondation de France, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, la Organización Internacional de la Francophonie (OIF) y la Sigrid Rausing Trust por haber hecho posible la publicación del Informe Anual 2013 del Observatorio. Su contenido se encuentra bajo la sola responsabilidad de la FIDH y de la OMCT, y no debe ser en ningún caso interpretado como el reflejo de las opiniones de estas organizaciones.



El Observatorio para la
Protección de los Defensores
de Derechos Humanos

“El tema del informe de este año es de especial pertinencia, ya que hemos constatado recientemente una tendencia progresiva de estigmatización y restricciones injustificadas en materia de acceso a la financiación y a los recursos destinados a las organizaciones de la sociedad civil. Con ello se busca reprimir toda forma de crítica y, en especial, silenciar las llamadas al cambio democrático o al establecimiento de responsabilidades por violaciones de derechos humanos. [...] Me encuentro particularmente consternado por las leyes y las políticas que, o bien han sido adoptadas en los últimos meses, o están actualmente en discusión en varios países del mundo, y que estigmatizan a los beneficiarios en razón del origen de su financiación”.

“Estoy convencido de que el informe del Observatorio y mi trabajo en este ámbito se complementarán y enriquecerán el uno al otro. Espero que nuestros esfuerzos conjuntos alcancen el éxito y abran el camino a un mayor respeto del derecho a la libertad de asociación, y en particular a su componente fundamental, el acceso a la financiación y a los recursos, en todas las regiones del mundo. Los Estados miembros tienen, en última instancia, la obligación de proteger íntegramente este derecho del que todas las personas deberían poder disfrutar plenamente”.

Maina Kiai, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación.

El Informe Anual 2013 del Observatorio lleva a cabo un evaluación, a nivel mundial, de las violaciones del derecho de las ONG a la financiación. Ofrece un panorama detallado de esta problemática, aún poco estudiada, cuya extensión ha venido adquiriendo una dimensión inquietante, ilustrando la misma a través de una treintena de situaciones concretas en las cuales se ven afectadas las organizaciones de derechos humanos. Al mismo tiempo que recuerda los fundamentos jurídicos de este derecho, su relación orgánica con el derecho a la libertad de asociación y la jurisprudencia aún embrionaria sobre dicho tema, el informe estimula una reflexión de fondo sobre los efectos negativos de estas medidas restrictivas y formula recomendaciones concretas a todos los actores involucrados (beneficiarios, donantes, Estados y organizaciones intergubernamentales).

En 2012, el Observatorio se ha movilizó en **más de cincuenta países**, concretamente a través de la realización de **336 intervenciones** urgentes y de seguimiento sobre más de **500 defensores** de derechos humanos.

Creado en 1997, conjuntamente por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos es el principal programa a nivel mundial de protección a defensores de derechos humanos. Su acción se basa en la convicción de que la solidaridad con y entre los defensores de derechos humanos y sus organizaciones contribuye a que sus voces sean escuchadas rompiendo el aislamiento y la marginación en los que éstos se encuentran. El Observatorio responde a las amenazas y actos de represalia sufridos por los defensores de derechos humanos a través de intervenciones urgentes, asistencia de emergencia para aquellos que la necesitan, misiones internacionales y actividades de incidencia a nivel nacional o internacional para promover su efectiva protección.



Federación Internacional de Derechos Humanos



Organización Mundial Contra la Tortura