



Asamblea General

Distr. general
10 de mayo de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

50º período de sesiones

13 de junio a 8 de julio de 2022

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

El acceso a los recursos

Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule*

Resumen

En este informe, presentado de conformidad con la resolución 41/12 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule, expone las tendencias, los acontecimientos y los desafíos que obstaculizan el acceso de la sociedad civil a los recursos financieros, incluidas las leyes, políticas y prácticas que impiden ese acceso. La libertad de asociación protege el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a acceder a la financiación necesaria para llevar a cabo su labor. El acceso de las asociaciones a la financiación es esencial no solo para la existencia de la propia asociación, sino también para el ejercicio efectivo de otros derechos humanos, para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y para los planes de resiliencia y recuperación en relación con la COVID-19. Basándose en el derecho internacional y en las aportaciones de los Estados y de la sociedad civil, el Relator Especial ofrece recomendaciones a los Estados y a otros actores clave para que respeten y garanticen mejor el derecho de las asociaciones a solicitar, recibir y utilizar recursos financieros.

* Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades.....	3
A. Visitas a países.....	3
B. Comunicaciones.....	3
C. Participación en actos diversos	4
III. El acceso a la financiación	4
A. Base jurídica	4
B. Obligaciones de los Estados	6
IV. Importancia para el desarrollo sostenible y para los planes de respuesta y recuperación en relación con la COVID-19	7
V. Tendencias, acontecimientos y desafíos que afectan el acceso a la financiación de las organizaciones de la sociedad civil	8
A. Obstaculización del acceso a la financiación extranjera	8
B. Medidas de lucha contra la financiación del terrorismo	13
C. Otras limitaciones impuestas por los Estados	17
D. Prácticas preocupantes de los donantes	18
VI. Repercusiones	19
VII. Prácticas prometedoras.....	21
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	21

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 41/12 del Consejo.
2. En el informe, que se basa en un informe anterior del mismo mandato¹, el Relator Especial pone el foco en las dificultades que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil para acceder a los recursos financieros², en particular a la financiación extranjera, y en sus repercusiones, al tiempo que ofrece recomendaciones a los Estados y a otros actores clave para que respeten y garanticen mejor el derecho de las asociaciones a solicitar, recibir y utilizar recursos financieros. El informe va acompañado de una serie de directrices en las que se formulan también recomendaciones dirigidas a los Estados y otros actores que promueven el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a solicitar, recibir y utilizar recursos financieros³.
3. A fin de preparar el informe y sus directrices, el Relator Especial organizó varias consultas en línea con organizaciones de la sociedad civil y de donantes de todo el mundo. También mantuvo conversaciones con distintos Estados. Envío un cuestionario y recibí respuestas⁴ de 14 Estados, 67 organizaciones de la sociedad civil, 2 instituciones nacionales de derechos humanos y 3 organizaciones internacionales. También realizó consultas regionales presenciales con la sociedad civil en Kampala (27 de febrero de 2022) y en Ciudad de México (10 de marzo de 2022). El Relator Especial expresa su agradecimiento a todas las personas que han contribuido a la elaboración del presente informe.

II. Actividades

A. Visitas a países

4. El Relator Especial realizó sendas visitas al Níger del 6 al 16 de diciembre de 2021⁵ y al Brasil del 28 de marzo al 8 de abril de 2022⁶. Agradece a los Gobiernos de ambos países su cooperación antes de las visitas y durante su transcurso. También expresa su agradecimiento a todos los Estados miembros que le han cursado invitaciones y espera poder atenderlas en un futuro próximo.

B. Comunicaciones

5. El Relator Especial envió un total de 181 comunicaciones a Estados entre el 15 de abril de 2021 y el 15 de abril de 2022. Sus observaciones sobre esas comunicaciones y sobre las respuestas recibidas figuran en una adición al presente informe⁷.

¹ [A/HRC/23/39](#).

² *Ibid.*, párrs. 10 y 11. A los efectos del presente informe, se entiende que los “recursos financieros” incluyen las transferencias monetarias, las donaciones en especie y otras formas de asistencia financiera proporcionadas por personas físicas y jurídicas, ya sean nacionales, extranjeras o internacionales, incluidos los particulares, las asociaciones (estén o no registradas), las fundaciones, los Gobiernos, las empresas y las organizaciones internacionales.

³ Las directrices estarán disponibles en una adición al presente documento.

⁴ Véase <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/call-inputs-mandate-special-rapporteur-rights-freedom-peaceful-assembly-and>.

⁵ El informe estará disponible en una adición al presente documento.

⁶ El informe se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 53^{er} período de sesiones.

⁷ [A/HRC/50/23/Add.1](#).

C. Participación en actos diversos

6. Entre el 15 de abril de 2021 y el 15 de abril de 2022, el Relator Especial participó en numerosos actos, entre ellos:

a) Un seminario web sobre los litigios estratégicos para la protección del espacio cívico en África Occidental, organizado por la Pan-African Lawyers Union, el Institute for Human Rights and Development in Africa, la Network of University Legal Aid Institutions y el Robert F. Kennedy Center for Justice and Human Rights (5 de octubre de 2021);

b) Una mesa redonda, con parlamentarios ghaneses y el Presidente del Comité de Derechos Humanos del Parlamento de Uganda, sobre los derechos humanos y el papel de los parlamentarios, organizada por Parlamentarios para la Acción Global (13 de octubre de 2021);

c) Una sesión de la Cumbre sobre el Trabajo del G20 sobre el fortalecimiento del multilateralismo en defensa de la democracia y los derechos humanos, organizada por la Organización Internacional del Trabajo y acogida por Italia;

d) Una sesión en línea titulada “Por la paz y los derechos humanos: la colaboración con los procedimientos especiales de las Naciones Unidas como medio de lograr resultados en los países”, organizada durante la Semana de la Paz de Ginebra por la Fundación Dag Hammarskjöld, Interpeace, el ACNUDH, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas (2 de noviembre de 2021);

e) Un diálogo global virtual del PNUD sobre posibles estrategias para fortalecer el espacio cívico y la implicación de la sociedad civil en la respuesta al VIH (3 de noviembre de 2021);

f) Sendos actos paralelos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático relativos al acceso de los niños a la justicia ambiental, organizado por el Comisionado para la Infancia y la Juventud de Escocia (4 de noviembre de 2021); y a la participación pública y la resolución de la crisis climática entre todas las personas, organizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Urbanismo de Macedonia del Norte y el European Center for Not-for-Profit Law (5 de noviembre de 2021);

g) Una visita académica a Kampala con el apoyo de Defend Defenders, African Defenders y el International Center for Not-for-Profit Law (23 a 29 de enero de 2022);

h) Visitas académicas a Uganda (23 a 29 de enero de 2022), Kenya (30 de enero a 5 de febrero de 2022) y México (7 a 11 de marzo de 2022) con el apoyo de Defend Defenders, African Defenders, el International Center for Not-for-Profit Law, Article 19, UnidOSC y la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra.

7. El 8 de diciembre de 2021, el Relator Especial publicó una declaración conjunta sobre la protección y el apoyo a la sociedad civil en situación de riesgo junto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relator Especial para la Libertad de Expresión; el Relator Especial sobre los Defensores de los Derechos Humanos y Punto Focal sobre las Represalias en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)⁸.

III. El acceso a la financiación

A. Base jurídica

8. El artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”. El Pacto

⁸ Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/newpage_jointdeclaration_9dec2021_en.pdf.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra ese mismo derecho en su artículo 22, según el cual “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”. La libertad de asociación es un derecho individual que se ejerce colectivamente y se disfruta en comunidad con otros⁹. En su dimensión colectiva, esa libertad fundamental es aplicable a las propias asociaciones, como órganos de representación de sus fundadores y miembros.

9. El derecho de las asociaciones a acceder libremente a los recursos humanos, materiales y financieros —de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales— es inherente al derecho a la libertad de asociación y fundamental para la existencia y el funcionamiento efectivo de toda asociación¹⁰. Al interpretar el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado que “el derecho a la libertad de asociación no solo guarda relación con el derecho a constituir asociaciones, sino que también garantiza el derecho de las asociaciones a realizar libremente las actividades previstas en sus estatutos”¹¹, incluida la utilización del material recibido como ayuda del exterior¹². El Comité ha reconocido que las restricciones a la financiación que merman la capacidad de las asociaciones para desarrollar sus actividades legítimas son contrarias a lo dispuesto en el artículo 22. En varias observaciones finales a los Estados sobre la aplicación del Pacto, el Comité ha manifestado su preocupación por las limitaciones al acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación extranjera¹³ y ha subrayado en repetidas ocasiones que las disposiciones legales que restringen la financiación extranjera no deben poner en peligro el funcionamiento eficaz de las organizaciones no gubernamentales (ONG)¹⁴. El derecho de acceso a los recursos también se fundamenta en el derecho de reunión pacífica. En su observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, el Comité de Derechos Humanos reconoció que el artículo 21 del Pacto protegía las actividades que estaban “fuera del contexto inmediato de la reunión” pero que eran “fundamentales para que el ejercicio tenga sentido”, como “la movilización de recursos por los participantes o los organizadores”¹⁵.

10. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos también reconocen el derecho de las asociaciones a acceder a los recursos. Por ejemplo, el artículo 6 f) de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones reconoce explícitamente el derecho de acceso a los recursos, pues dispone que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprenderá la libertad de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones¹⁶. Del mismo modo, el artículo 13 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 (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos)¹⁷ reconoce que 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. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha indicado que, para garantizar la plena aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁸, los Estados deben “velar por que exista un entorno en el que las asociaciones de mujeres y las ONG activas en el ámbito de la

⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 9; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva 27/21, párrs. 71 y 72.

¹⁰ Véase A/HRC/23/29; y la resolución 32/31 del Consejo de Derechos Humanos.

¹¹ *Belyatsky y otros c. Belarús* (CCPR/C/90/D/1296/2004).

¹² *Korneenko c. Belarús* (CCPR/C/105/D/1226/2003) y *Korneenko y otros c. Belarús* (CCPR/C/88/D/1274/2004).

¹³ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/VNM/CO/3, CCPR/C/BLR/CO/5, CCPR/C/HUN/CO/6, CCPR/C/BGD/CO/1, CCPR/C/AZE/CO/4, CCPR/C/RUS/CO/7 y CCPR/C/ISR/CO/4.

¹⁴ Véanse también CCPR/C/VEN/CO/4 y CCPR/C/ETH/CO/1.

¹⁵ Véase el párr. 33.

¹⁶ Resolución 36/55 de la Asamblea General.

¹⁷ Resolución 53/144 de la Asamblea General.

¹⁸ Véase el art. 7 c).

igualdad de género y el empoderamiento de la mujer puedan actuar y recaudar fondos libremente”¹⁹.

11. Los órganos regionales de vigilancia de los derechos humanos también han reconocido ampliamente que la libertad de asociación protege el derecho de las asociaciones a solicitar, recibir y utilizar recursos financieros. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado sistemáticamente que, “como parte de la libertad de asociación, los Estados deben abstenerse de restringir los medios de financiación de las organizaciones de derechos humanos. Los Estados deben promover y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros, en el contexto de la cooperación internacional”²⁰. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha indicado que “la ley debe establecer claramente que las asociaciones tienen derecho a solicitar, recibir y utilizar libremente los fondos destinados a fines no lucrativos”. Ello implica que las asociaciones tienen derecho “a solicitar y recibir fondos de fuentes privadas locales, del Estado nacional, de Estados extranjeros, de organizaciones internacionales, de donantes transnacionales y de otras entidades externas. Los Estados no exigirán a las asociaciones la obtención previa de una autorización para recibir la financiación”²¹. En el contexto europeo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha afirmado en repetidas ocasiones que “las ONG deben ser libres de solicitar y recibir financiación —donaciones en efectivo o en especie— no solo de organismos públicos de su propio Estado, sino también de donantes institucionales o particulares, de otro Estado o de organismos multilaterales”²². El Parlamento Europeo también ha subrayado que “la capacidad de buscar, obtener y utilizar recursos es esencial para el funcionamiento de cualquier asociación”²³. También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han reconocido que la libertad de asociación comprende también el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a acceder a la financiación^{24 25}.

B. Obligaciones de los Estados

12. El artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados obligaciones tanto negativas como positivas. Las positivas exigen que los Estados establezcan y mantengan un entorno propicio en el que las asociaciones puedan funcionar de forma eficaz, lo que incluye fomentar y facilitar su acceso a los recursos financieros. En consonancia con esa obligación positiva, los Estados deben, por ejemplo, proporcionar beneficios fiscales y otras ayudas públicas a las asociaciones, como reducir los costos de las transferencias bancarias²⁶. El Relator Especial considera que la prestación de ayudas públicas puede fomentar el derecho de las asociaciones a solicitar, obtener y utilizar recursos y a realizar su labor con mayor eficacia²⁷. El proceso de obtención de esas ayudas debe ser

¹⁹ CEDAW/C/RUS/CO/8, párrs. 15 y 16. Véase también CEDAW/C/TJK/CO/6, párr. 19.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, párr. 179.

²¹ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa”, párrs. 37 y 38.

²² Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa CM/Rec(2007)14, y véase también la recomendación CM/Rec(2018)11; Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), *Joint Guidelines on Freedom of Association*, principio 7.

²³ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de marzo de 2022, sobre la reducción del espacio de acción de la sociedad civil en Europa (2021/2103(INI)).

²⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comisión Europea c. Hungría* (asunto C-78/18), sentencia de 18 de junio de 2020, párrs. 110 a 118.

²⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ramazanova and others v. Azerbaijan* (demanda núm. 44363/02), párr. 59.

²⁶ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y Comisión de Venecia, *Joint Guidelines on Freedom of Association*, párr. 223.

²⁷ A/70/266, párrs. 79 y 80. Véase también Comité de Ministros del Consejo de Europa, recomendaciones CM/Rec(2007)14 y CM/Rec(2018)11; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa”, párrs. 41 y 42.

sencillo, transparente e imparcial. Ante todo, la concesión de ayudas públicas no debe poner a las asociaciones en una posición vulnerable ni utilizarse como medio para controlar o vigilar excesivamente a las organizaciones de la sociedad civil²⁸.

13. Las obligaciones negativas exigen que los Estados se abstengan de aplicar leyes y realizar prácticas que afecten el ejercicio de ese derecho, incluido el acceso a la financiación. Cualquier limitación del acceso a los fondos, que es una parte inherente del derecho a la libertad de asociación, debe cumplir los requisitos del artículo 22, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo que significa que debe estar prevista por la ley y ser necesaria para alcanzar uno o varios de los objetivos legítimos enumerados, a saber, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, así como respetar los derechos o la reputación de los demás. Las limitaciones a la libertad de asociación son la excepción a la norma y deben aplicarse e interpretarse de forma restrictiva.

14. Una restricción no cumple el requisito de legalidad por el mero hecho de haber sido promulgada formalmente como ley nacional. Las leyes en cuestión deben ser accesibles y lo suficientemente precisas como para permitir que los miembros de la sociedad decidan la manera de regular su conducta (previsibilidad) y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su aplicación. Cualquier limitación debe ser, además, “necesaria en una sociedad democrática”. A fin de cumplir los criterios de necesidad, las autoridades deben demostrar que la medida puede ser realmente eficaz para perseguir el objetivo legítimo y el medio menos invasivo de los que permitan lograr el objetivo deseado. El Estado también debe demostrar que la medida es necesaria para evitar una amenaza real y no hipotética a uno de los motivos de limitación, como la seguridad nacional o el orden público²⁹. Al evaluar la proporcionalidad de una restricción impuesta a las asociaciones, los Estados deben examinar si la medida es excesivamente onerosa, y si la naturaleza y la severidad de las sanciones impuestas en caso de incumplimiento son proporcionales a la gravedad de la infracción³⁰. Las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho en cuestión ni tener como objetivo desalentar y provocar un efecto inhibitorio que disuada de su disfrute.

IV. Importancia para el desarrollo sostenible y para los planes de respuesta y recuperación en relación con la COVID-19

15. Como ha indicado el Relator Especial en múltiples ocasiones, son fundamentales tanto la participación de la sociedad civil como sus contribuciones para la consecución de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, incluidos el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la realización del desarrollo sostenible, y los Estados deben hacer todo lo posible por apoyar, en lugar de inhibir, la labor de la sociedad civil³¹. El Consejo de Derechos Humanos ha subrayado en repetidas ocasiones que, cuando se le proporciona un entorno propicio, la sociedad civil puede contribuir eficazmente a “afrontar y resolver problemas y cuestiones importantes para la sociedad”, como la lucha contra las crisis financieras y económicas, la respuesta a las crisis humanitarias, incluidos los conflictos armados, la protección del medio ambiente, el empoderamiento de los miembros de grupos minoritarios o vulnerables, y la lucha contra el racismo y la discriminación racial³².

16. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también prevé que la participación y la acción de la sociedad civil son claves para conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Objetivo 17, en particular, reconoce que no es viable que los Estados puedan implementar satisfactoriamente la Agenda sin la colaboración conjunta con otras partes interesadas,

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, párr. 187.

²⁸ A/70/266, párr. 83.

²⁹ A/HRC/23/39, párr. 23.

³⁰ *Ibid.*

³¹ A/HRC/23/39, párr. 42. Véase también A/73/279 y A/74/349.

³² Resolución 24/21 del Consejo.

incluida la sociedad civil³³. En su recomendación para posibilitar que la sociedad civil contribuya a la cooperación para el desarrollo y la asistencia humanitaria, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) reafirmó que “los actores de la sociedad civil, en su diversidad, contribuyen de manera decisiva a la Agenda 2030, al compromiso de no dejar a nadie atrás, al desarrollo sostenible inclusivo, a la asistencia humanitaria eficaz, a la consolidación de la paz y a la protección y el fortalecimiento de la democracia”³⁴. En particular, el Comité de Asistencia para el Desarrollo reconoció, en la resolución, el papel fundamental desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil en la respuesta, la recuperación y la creación de resiliencia ante la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Del mismo modo, las Directrices Conjuntas sobre la Libertad de Asociación, de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), reconocen la importancia de la financiación pública y el acceso a los recursos públicos para “promover la participación de las mujeres y los grupos minoritarios en la vida pública y política, por ejemplo, facilitando apoyo financiero a aquellas asociaciones que adopten medidas positivas para garantizar la igualdad de representación, mejorar la situación de las mujeres en la sociedad con el fin de lograr la igualdad de género o fomentar la participación política y pública de las minorías”³⁵.

17. El Relator Especial subraya que el acceso a los recursos es fundamental para que las asociaciones cumplan su misión. Los Estados contradicen sus compromisos con el desarrollo sostenible y la eficacia de la ayuda cuando limitan injustificadamente la financiación de las asociaciones. La contradicción se hace aún más patente cuando los Estados reciben financiación directamente a través de la cooperación internacional. Los Estados deben reconocer que si permiten que las organizaciones de la sociedad civil accedan a fuentes diversas y fiables de recursos, estas contribuirán mejor a la implementación de la Agenda 2030 y a la respuesta, la recuperación y la creación de resiliencia ante la COVID-19.

V. Tendencias, acontecimientos y desafíos que afectan el acceso a la financiación de las organizaciones de la sociedad civil

18. En 2013, el entonces Relator Especial advirtió en su informe que los actores de la sociedad civil se encontraban ante “un aumento del control y las limitaciones indebidas en relación con la financiación que reciben o supuestamente reciben”³⁶. Esta tendencia ha aumentado considerablemente desde entonces. La proliferación de restricciones injustificadas del derecho de las asociaciones a solicitar, recibir o utilizar financiación —nacional y extranjera— no ha disminuido en absoluto. Las organizaciones de la sociedad civil están sometidas cada vez más a leyes y reglamentos establecidos para controlar, en lugar de posibilitar, el acceso a la financiación. A menudo, esas medidas se han introducido en períodos preelectorales o en respuesta a destacados movimientos de protesta, y se han utilizado para silenciar, intimidar y acosar a organizaciones de derechos humanos. Muchas organizaciones de la sociedad civil se han visto obligadas a reducir o modificar sus actividades, o simplemente a cerrar. Entre las tendencias y novedades preocupantes también se encuentra el aumento del exceso de regulación y la exclusión financiera de las organizaciones de la sociedad civil como consecuencia de las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo y el blanqueo de dinero.

A. Obstaculización del acceso a la financiación extranjera

19. En los últimos años, varios Estados han adoptado o modificado leyes y reglamentos que limitan el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a acceder a la financiación

³³ A/74/349, párr. 20.

³⁴ “Development Assistance Committee recommendation on enabling civil society in development cooperation and humanitarian assistance” (OECD/LEGAL/5021).

³⁵ Véase el párr. 204.

³⁶ A/HRC/23/39, párr. 12.

extranjera. Con esas medidas se han impuesto requisitos estrictos a las organizaciones de la sociedad civil que desean acceder a la financiación extranjera y utilizarla, así como mayores cargas administrativas, y se han creado sanciones más severas en caso de incumplimiento. A menudo, esas medidas imponen obligaciones y requisitos onerosos a las asociaciones que quieran acceder a fuentes de financiación extranjeras, al tiempo que siguen otorgando una amplia discrecionalidad a las autoridades nacionales, incluidas las fuerzas del orden, en lo que respecta a la aplicación la ley. Las consideraciones de seguridad se han utilizado sistemáticamente para justificar tales medidas, sin que se hayan verificado objetivamente las afirmaciones formuladas en esas justificaciones³⁷.

1. Autorización previa para acceder a la financiación extranjera

20. Cada vez son más las organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo a las que se les exige autorización previa para recibir financiación extranjera. Los sistemas de aprobación previa varían según el país, pero suelen incluir medidas comunes como el registro anticipado de toda organización autorizada a recibir contribuciones extranjeras y el requisito de que todas las contribuciones extranjeras sean aprobadas por las autoridades. En la India, por ejemplo, la Ley de Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras de 2010 obliga a las organizaciones de la sociedad civil que deseen recibir financiación extranjera a solicitar su registro como tales. Si se aprueba el registro, la organización puede recibir contribuciones extranjeras durante un máximo de cinco años, sujetas a estrictas condiciones y gravosos requisitos de información. La Ley impone una prohibición total de acceso a la financiación extranjera a las asociaciones que se consideren de carácter político, lo que se define de manera genérica. Esa Ley ha sido objeto de varias comunicaciones y declaraciones de distintos titulares de mandatos de los procedimientos especiales³⁸ por no cumplir “el estricto criterio de las restricciones admisibles” del derecho a la libertad de asociación y por obstruir el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación extranjera. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales manifestaron su preocupación por el hecho de que el régimen de autorización previa previsto en la Ley de Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras era incompatible con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de la India y se estaba utilizando para “silenciar a las organizaciones que defienden prioridades civiles, políticas, económicas, sociales, ambientales o culturales que puedan diferir de las respaldadas por el Gobierno”³⁹.

21. El Relator Especial observa con preocupación que, en lugar de modificar la Ley de Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras para cumplir con las normas internacionales en materia de derechos humanos, la India la modificó en 2020 para imponer mayores restricciones a las organizaciones de la sociedad civil que tratan de acceder a contribuciones extranjeras. Por ejemplo, las modificaciones de 2020 redujeron el límite de los gastos administrativos financiados o subvencionados con fondos extranjeros del 50 % al 20 %, lo que afecta gravemente la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para utilizar esos recursos con el fin de pagar sueldos, honorarios profesionales, facturas de servicios públicos, viajes y otros gastos de funcionamiento. Esas modificaciones también introdujeron la prohibición de toda subrogación de subvenciones entre organizaciones registradas en virtud de la Ley, lo que limita la colaboración entre asociaciones grandes y pequeñas; así como la exigencia de que todos los fondos se reciban en una única cuenta bancaria de una sucursal del State Bank of India en Delhi. Las modificaciones efectuadas permiten a las autoridades suspender el registro de una organización durante 180 días más, además de los 180 días ya previstos en la Ley, mientras determinan si el registro debe ser cancelado “en interés público” o si el titular del registro ha infringido la ley. En Egipto, la

³⁷ Véase [A/HRC/40/52](#).

³⁸ Puede consultarse más detalles sobre todas las comunicaciones enviadas y la información recibida en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Para los casos aquí mencionados, véanse concretamente IND 7/2015, IND 2/2016, IND 10/2016, IND 28/2018 y IND 17/2020. Véase también un análisis detallado de la Ley de Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras, de 2010, en <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/04/UNSR-FOAA-info-note-India.pdf>.

³⁹ Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/06/un-rights-experts-urge-india-repeal-law-restricting-ngos-access-crucial?LangID=E&NewsID=20112>.

Ley de Asociaciones (Ley núm. 149/2019)⁴⁰, aprobada en 2020, obliga a las organizaciones de la sociedad civil a notificar a las autoridades todas las contribuciones que reciban. Esa Ley y sus reglamentos de aplicación otorgan al Estado autoridad y discrecionalidad ilimitada para prohibir las subvenciones y donaciones procedentes del exterior o de entidades extranjeras que operen en Egipto, estableciendo un proceso de aprobación previa para las donaciones extranjeras.

22. El Relator Especial subraya que las asociaciones deben ser libres para solicitar, recibir y utilizar financiación extranjera sin que se exija ninguna autorización especial. La autorización previa de las autoridades para acceder a la financiación extranjera no cumple el criterio de necesidad y proporcionalidad, y constituye una vulneración del derecho a la libertad de asociación⁴¹. Incluso un procedimiento de notificación de la recepción de esos fondos debería estar justificado y cumplir con el estricto criterio de necesidad y proporcionalidad⁴².

2. Aplicación de normas gravosas y excesivamente molestas a la utilización de la financiación extranjera

23. Algunos países han impuesto requisitos onerosos, burocráticos y excesivamente molestos a las organizaciones de la sociedad civil una vez que reciben financiación extranjera, lo que limita su capacidad de operar libremente. Esos requisitos pueden incluir la obligación de presentar informes extensos y detallados o de divulgar públicamente información sobre el uso de esa financiación (por ejemplo, en el caso de Belarús, la Federación de Rusia, la India y Nicaragua). El Relator Especial reitera que, si se demuestra que son necesarios para lograr un objetivo legítimo, los requisitos de presentación de informes de una asociación que recibe financiación extranjera deben ser lo más sencillos posible⁴³. Dichos requisitos no deben suponer una carga excesiva o costosa para la organización. La exigencia de que las organizaciones de la sociedad civil hagan pública su información financiera constituye una grave restricción a la libertad de asociación. Se ha reconocido que esa exigencia está justificada cuando se recurre a ella para garantizar la transparencia de los partidos políticos y las organizaciones que realizan formalmente actividades remuneradas de cabildeo⁴⁴, así como en el caso de las asociaciones que reciben fondos públicos, pero solo respecto de esos fondos específicamente, y no de sus finanzas en conjunto. Todos los requisitos de presentación de informes deben elaborarse de forma que se protejan los derechos de los donantes, los beneficiarios y el personal de las asociaciones⁴⁵.

24. El incumplimiento de esos requisitos puede dar lugar a menudo a severas sanciones, desde el cierre de la asociación hasta el enjuiciamiento penal de su representante. Por ejemplo, el Relator Especial ha manifestado al Gobierno de Uganda su preocupación por el aumento del uso de medidas administrativas, la criminalización y los actos de intimidación contra las organizaciones de la sociedad civil en relación con el acceso a la financiación extranjera⁴⁶, incluida la reciente decisión del Ministerio del Interior de suspender las actividades de 54 organizaciones de la sociedad civil, entre ellas 16 organizaciones que supuestamente no habían presentado los informes anuales y las auditorías contables a las autoridades competentes⁴⁷. El Relator Especial reitera que toda sanción por incumplimiento de los requisitos de presentación de informes u otros controles administrativos debe guiarse siempre por los principios de proporcionalidad y necesidad. La disolución y la suspensión de las organizaciones en contra de su voluntad se encuentran entre las sanciones más graves que las autoridades pueden imponerles, y solo deben utilizarse como último recurso.

⁴⁰ Véase EGY 6/2021.

⁴¹ CCPR/CO/76/EGY, párr. 21.

⁴² A/HRC/23/39, párr. 37.

⁴³ Véanse A/70/266 y A/74/349.

⁴⁴ Dictamen CDL-AD(2019)002 de la Comisión de Venecia, párr. 106.

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 108.

⁴⁶ Véanse UGA 1/2022, UGA 4/2021, UGA 1/2021 y UGA 5/2020.

⁴⁷ Véase UGA 4/2021.

3. Tácticas de estigmatización de las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos extranjeros

25. La estigmatización de las asociaciones es una tendencia característica de las restricciones a la financiación extranjera. Desde hace años, algunos Gobiernos han presentado deliberadamente la financiación extranjera como una nueva forma de imperialismo o neocolonialismo, y los beneficiarios han sido objeto de restricciones legales y estigmatización⁴⁸. Esta tendencia afecta en especial a las asociaciones que promueven los derechos humanos y las reformas democráticas, y a muchas se les exige legalmente que acepten la denominación de “agentes extranjeros” como condición para seguir operando y recibir fondos cruciales para su actividad.

26. Junto con otros procedimientos especiales, el Relator Especial ha manifestado en repetidas ocasiones a la Federación de Rusia⁴⁹ su preocupación por la aprobación y aplicación de la Ley de los Agentes Extranjeros de 2012, señalando que la obligación impuesta a las asociaciones de que acepten la denominación de “agentes extranjeros” en virtud de conceptos vagamente definidos como “participar en actividades políticas” o “escenificar acciones políticas para influir en la política o la opinión públicas” puede “obstruir y estigmatizar la labor legítima de los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil y suponer un grave perjuicio para esas organizaciones y para el derecho de libre asociación en la Federación de Rusia”⁵⁰. Esa Ley ha sido modificada varias veces desde entonces para ampliar su alcance y restringir aún más la capacidad de las asociaciones para realizar sus actividades y acceder a la financiación extranjera. En particular, el 30 de diciembre de 2020, las nuevas modificaciones de la Ley ampliaron la lista de entidades que pueden ser designadas como agentes extranjeros y aumentaron las penas hasta un máximo de cinco años de prisión en caso de incumplimiento. La aplicación de la Ley ha dado lugar a una serie de auditorías arbitrarias, procedimientos penales y suspensiones de organizaciones⁵¹, así como a la disolución de destacados grupos defensores de los derechos humanos como la International Memorial Society y el Memorial Human Rights Centre⁵². El Relator Especial y otros expertos de las Naciones Unidas han pedido en reiteradas ocasiones que la Ley sea derogada o modificada de manera sustancial para que se ajuste a las obligaciones de la Federación de Rusia en materia de derechos humanos⁵³.

27. En 2020, Nicaragua promulgó la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, que obliga a todas las asociaciones, a su personal principal y a sus contratistas a registrarse como agentes extranjeros si reciben financiación de fuentes extranjeras. Los agentes extranjeros registrados están sujetos a amplias limitaciones, como la obligación de notificar previamente la intención de recibir financiación extranjera, la prohibición de gastar los fondos recibidos del extranjero en actividades no autorizadas por el Estado, la presentación de informes mensuales y un control continuo. Los agentes extranjeros registrados no pueden “intervenir en cuestiones, actividades o temas de política interna”⁵⁴. Tras la aprobación de la Ley, varias organizaciones de la sociedad civil del país se vieron obligadas a cerrar e interrumpir sus actividades⁵⁵. En 2021, El Salvador presentó un proyecto de ley similar sobre el registro de agentes extranjeros que limitaría en extremo el acceso a la financiación procedente de fuentes extranjeras. En particular, el proyecto de ley incluye obligaciones estigmatizantes de divulgación de información, e impondría un impuesto del 40 % sobre cada transacción financiera realizada a un agente extranjero desde el exterior⁵⁶.

28. El Relator Especial subraya que la imposición generalizada de la denominación “agente extranjero” a todas las organizaciones de la sociedad civil y las onerosas obligaciones de presentación de informes, divulgación y registro que se les exigen por el mero hecho de

⁴⁸ A/HRC/23/39, párr. 27.

⁴⁹ La Ley de los Agentes Extranjeros ha sido objeto de varias comunicaciones de los procedimientos especiales. Véanse RUS 5/2012, RUS 3/2013, RUS 13/2013, RUS 5/2014, RUS 7/2014 y RUS 9/2014.

⁵⁰ Véase RUS 5/2014.

⁵¹ Véanse, por ejemplo, RUS 4/2015, RUS 2/2016, RUS 4/2016 y RUS 3/2017.

⁵² Véase RUS 13/2021.

⁵³ Véanse, por ejemplo, RUS 13/2021 y RUS 9/2019.

⁵⁴ Véase NIC 3/2020.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, NIC 5/2021.

⁵⁶ Véase SLV 8/2021.

recibir financiación extranjera no pueden considerarse necesarias en una sociedad democrática para garantizar un objetivo legítimo, incluida la transparencia del sector de la sociedad civil.

29. Además de enfrentarse a medidas legales estigmatizantes, las organizaciones de la sociedad civil que reciben financiación extranjera han sido víctimas de campañas de desinformación y desprestigio encaminadas a desacreditar su labor, en algunos casos por parte de altos funcionarios del Estado. A menudo, las autoridades utilizan los medios de comunicación que controlan y las plataformas en línea para presentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil como una “traición” al servicio de “intereses extranjeros”. El Relator Especial ha manifestado su preocupación por el uso de las leyes sobre los agentes extranjeros de la Federación de Rusia y Nicaragua en campañas mediáticas patrocinadas por el Estado para desprestigiar a las organizaciones de la sociedad civil, exponiéndolas aún más al riesgo de sufrir actos de acoso y violencia y dificultando su labor⁵⁷. En Belarús, al parecer el Presidente hizo una declaración en la que mezclaba la labor de las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro con la de las “bandas de malhechores y agentes extranjeros”, y afirmó que el Estado las registraba “irreflexivamente” y que a sus empleados les “lavaban el cerebro con dinero extranjero”⁵⁸. Tales ataques merman la libertad de asociación de las organizaciones de la sociedad civil y reducen su capacidad de recaudación de fondos. Hay que poner fin a todas esas medidas intimidatorias.

4. Limitaciones a la financiación extranjera en relación con las actividades políticas

30. Muchos Estados restringen o prohíben el acceso a la financiación extranjera si consideran que las actividades de una organización tienen carácter político. Esas limitaciones suscitan serias preocupaciones en cuanto a su legalidad, en particular porque a menudo utilizan términos demasiado amplios y abiertos a muchas interpretaciones que podrían abarcar casi todas las posibles actividades de una organización de la sociedad civil. Algunas de esas actividades no solo son legítimas, sino que también son alentadas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como la defensa de los derechos humanos y la promoción del conocimiento de los derechos básicos y de la participación en el gobierno. En la India, la Ley de Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras inhabilita para recibir financiación extranjera a todas las entidades cuyas acciones puedan “afectar negativamente... el interés económico del Estado” o el “interés público”. El Relator Especial ha manifestado a Guatemala su preocupación por la aprobación en 2020 de un decreto que amenaza a las asociaciones que utilicen fondos extranjeros “para realizar actividades que ‘alteren el orden público’ en el territorio nacional” con la cancelación inmediata de su registro, y a sus directivos con su imputación⁵⁹. No se define lo que constituye alteración del orden público o perjuicio del interés público.

31. Algunos Estados han aprobado leyes con términos igualmente vagos que las autoridades han utilizado para perseguir penalmente a actores de la sociedad civil, en particular a defensores de los derechos humanos y a los organizadores de protestas, por recibir y utilizar financiación extranjera para realizar actividades en favor de la democracia. Por ejemplo, Egipto modificó su Código Penal en 2014 para aumentar las sanciones a las organizaciones que reciben financiación extranjera con la intención de perjudicar el “interés nacional” o la “paz pública”. La ley de seguridad nacional promulgada en 2020 en Hong Kong (China) criminaliza tanto a los actores hongkoneses como a los internacionales que cometan el delito de “colusión con un país extranjero o con elementos externos para poner en peligro la seguridad del Estado” mediante el suministro o la recepción de “instrucciones, control, financiación u otros tipos de apoyo”. La ley exige, además, que se condene y sancione a las “instituciones, organizaciones y particulares que se encuentren fuera de la parte continental del país” prestando ese apoyo. En Argelia, el Código Penal fue modificado en 2020 para castigar con “prisión de cinco a siete años” a quien reciba fondos para “realizar o incitar a realizar actos que puedan socavar la seguridad del Estado, la estabilidad y el normal

⁵⁷ Véase RUS 13/2013.

⁵⁸ Véase BLR 8/2021.

⁵⁹ Véase <https://freeassemblyandassociation.net/wp-content/uploads/2021/01/Guatemala-Amicus-Brief-Guatemala-ENG.pdf>.

funcionamiento de sus instituciones, la unidad nacional, la integridad territorial, los intereses fundamentales de Argelia o la seguridad y el orden públicos”. Esas reformas se adoptaron en respuesta a los movimientos masivos de protesta a favor de la democracia en dichos países, que han sufrido una feroz represión, con detenciones en masa y enjuiciamientos⁶⁰.

32. Hay países que han justificado las limitaciones de las donaciones extranjeras alegando, por ejemplo, la necesidad de evitar una influencia extranjera excesiva en los partidos políticos o de proteger la integridad del proceso electoral⁶¹. Sin embargo, esas medidas no pueden basarse en términos vagos y demasiado amplios, que no respetan el principio de legalidad. Como indica la Comisión de Venecia, “las asociaciones no pueden ser prohibidas, disueltas, estigmatizadas o criminalizadas por el mero hecho de recibir y utilizar financiación extranjera para participar pacíficamente en el debate político y público”, por ejemplo promoviendo modificaciones del ordenamiento jurídico o constitucional para defender los derechos. Las limitaciones excesivamente amplias en ese ámbito producen un efecto amedrentador en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y tienen repercusiones adversas en el espacio cívico y la democracia.

B. Medidas de lucha contra la financiación del terrorismo

1. Las normas del Grupo de Acción Financiera y su aplicación

33. Las normas y los estándares internacionales diseñados para prevenir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo se han asociado con un aumento de las disposiciones restrictivas que obstaculizan el derecho de las asociaciones a solicitar, recibir y utilizar recursos financieros en todo el mundo. En 2013, el entonces Relator Especial criticó en su informe las normas elaboradas por el Grupo de Acción Financiera, órgano normativo mundial para hacer frente al blanqueo de capitales y a la financiación del terrorismo, porque no ofrecían “medidas concretas para proteger al sector de la sociedad civil de las restricciones indebidas al derecho a la libertad de asociación que imponen los Estados, aduciendo que sus medidas se ajustan a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera”. En concreto, en el informe se advertía de que los Estados estaban usando indebidamente la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera —examinar las leyes y reglamentos que rigen las organizaciones sin fines de lucro para velar por que no sean utilizadas para financiar el terrorismo— para reprimir a la sociedad civil. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo manifestó preocupaciones similares, observando que la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera “ha demostrado ser una herramienta útil para una serie de Estados que han visto en ella un medio de reducir el espacio de la sociedad civil y suprimir la oposición política” y ha causado “daños incalculables a la sociedad civil”⁶².

34. El Relator Especial ha acogido con satisfacción los esfuerzos del Grupo de Acción Financiera para dar respuesta a esas preocupaciones⁶³. En concreto, al revisar su recomendación 8, el Grupo de Acción Financiera aclaró que el papel de los Estados no era señalar al sector sin fines de lucro para que se le impusiera una normativa más estricta, sino vigilar y proteger al subconjunto de organizaciones de la sociedad civil que “el país haya identificado como susceptibles de ser utilizadas para financiar el terrorismo”, y señaló que esas medidas debían ser “específicas y proporcionadas”⁶⁴. El Grupo de Acción Financiera subrayó que para hacer frente a la amenaza terrorista en el sector de la sociedad civil era “esencial adoptar un enfoque selectivo, dadas las características específicas del sector en cada país, los diferentes grados en que las distintas partes de cada sector pueden ser susceptibles de ser utilizadas por los terroristas, la necesidad de garantizar que las actividades benéficas

⁶⁰ Véase, por ejemplo, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/09/un-experts-condemn-jail-sentence-against-algerian-journalist-and-call-his> y CHN 17/2020.

⁶¹ Dictamen CDL-AD (2019)002 de la Comisión de Venecia, párrs. 101 y 102.

⁶² A/HRC/40/52, párr. 6; véase también OTH 14/2016.

⁶³ A/74/335, párr. 35.

⁶⁴ Grupo de Acción Financiera, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation* (2012-2022), disponible en [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF %20Recommendations %202012.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf).

legítimas sigan prosperando, y los limitados recursos y autoridades disponibles para combatir la financiación del terrorismo en cada país”⁶⁵. El Grupo de Acción Financiera también indicó que los países debían aplicar la recomendación 8 de forma coherente con sus obligaciones dimanantes de los tratados de derechos humanos y de derecho humanitario.

35. Sin embargo, seis años después de que se revisara la recomendación 8, no se han disipado muchas de esas preocupaciones. En particular, resulta inquietante que, en general, las evaluaciones por pares (mutuas) que se llevan a cabo en los distintos países para clasificar su grado de cumplimiento de las normas del Grupo de Acción Financiera pasan por alto el que se hayan utilizado las medidas adoptadas para limitar y criminalizar indebidamente la labor legítima de las organizaciones de la sociedad civil, así como las consecuencias imprevistas de esas medidas para el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a solicitar, recibir y utilizar financiación. El caso de Nicaragua es especialmente preocupante. En el informe de 2020 sobre Nicaragua elaborado por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica se indicaba que el país cumplía “en su mayor parte” la recomendación 8⁶⁶, a pesar de que la Ley núm. 977 (Ley contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva), entre otras leyes inspiradas en el Grupo de Acción Financiera, había sido diseñada y utilizada para acosar, criminalizar y perseguir a los actores de la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos y los partidos de la oposición.

36. El Relator Especial coincide con la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, quien ha insistido en la necesidad de que el Grupo de Acción Financiera establezca parámetros y directrices en materia de derechos humanos con un alto grado de especificidad y exhaustividad con miras a facilitar una aplicación de la recomendación 8 que sea respetuosa con los derechos humanos⁶⁷. El Grupo de Acción Financiera debe garantizar que las consideraciones en materia de derechos humanos se apliquen de manera uniforme en todas las jurisdicciones de los miembros del Grupo y de las entidades regionales que siguen su modelo⁶⁸. El Relator Especial recomienda, además, que el Grupo de Acción Financiera actúe con urgencia para garantizar que sus evaluadores tengan los conocimientos y la formación necesarios sobre la recomendación 8 revisada. Esto es cada vez más importante en un contexto en el que Gobiernos de carácter represivo en todo el mundo siguen utilizando la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera como justificación para reprimir a la sociedad civil.

2. Exceso de regulación amparado en el marco del Grupo de Acción Financiera

37. El Relator Especial y otros titulares de mandatos han manifestado en repetidas ocasiones su preocupación por el exceso de regulación del sector bajo el pretexto de la lucha contra el terrorismo y el blanqueo de dinero. Muchas veces, las leyes y reglamentos aprobados o propuestos no guardan proporción con el riesgo y son aprovechados por los Gobiernos para restringir las libertades de asociación, reunión pacífica y expresión (por ejemplo, en Filipinas⁶⁹, Tailandia⁷⁰, Turquía⁷¹, Venezuela (República Bolivariana de)⁷² y Zimbabue⁷³). Esas leyes y reglamentos se califican a menudo de necesarios para cumplir con las normas del Grupo de Acción Financiera, copiando el texto de la recomendación 8 y de su nota interpretativa. A pesar de las referencias a la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera, esas leyes son, en general, incompatibles con el requisito del Grupo de que se centren en aquellas organizaciones de la sociedad civil que sean a ciencia cierta muy

⁶⁵ Nota interpretativa de la recomendación 8: véase, en especial, la sección B.3 e).

⁶⁶ Véase <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-FUR-Nicaragua-Jan-2020.pdf>.

⁶⁷ A/74/335, párr. 35.

⁶⁸ *Ibid.*, párr. 36.

⁶⁹ Véase PHL 4/2020.

⁷⁰ Véase THA 7/2021.

⁷¹ Véase TUR 3/2021.

⁷² A/HRC/47/55, párrs. 63 a 69. Véase también VEN 8/2021.

⁷³ Véase ZWE 3/2021.

susceptibles de ser utilizadas para financiar el terrorismo y de que guarden proporción con el riesgo detectado⁷⁴.

38. En sus iniciativas destinadas a aplicar la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera, los Estados deben evitar las restricciones al sector en su conjunto que supongan que todas las organizaciones de la sociedad civil son especialmente susceptibles de ser utilizadas para financiar el terrorismo o que traten a todo el sector de manera uniforme. Las restricciones deben basarse en una sospecha individualizada e identificable, no en una sospecha preventiva de todo un sector⁷⁵. Para cumplir con el enfoque basado en el riesgo y específico que exige la recomendación 8, los Estados deben, en primer lugar, evaluar y determinar el riesgo, y solo entonces imponer medidas concretas, cuando la evaluación del riesgo lo justifique, y únicamente si las medidas existentes son insuficientes para hacer frente a ese riesgo. Además de minimizar la infracción de la libertad de asociación, ese enfoque concentra la atención del Estado en las organizaciones de la sociedad civil más susceptibles de ser utilizadas para financiar el terrorismo, en lugar de adoptar el enfoque ineficaz y excesivo de intentar “vigilar” todo el sector de las organizaciones de la sociedad civil. El Relator Especial también cree que la función del Grupo de Acción Financiera es fundamental para garantizar que los países cumplan adecuadamente el requisito de la recomendación 8 de identificar los subsectores de alto riesgo de las organizaciones de la sociedad civil y aquellos de bajo o nulo riesgo de ser utilizados.

39. A menudo, las leyes y reglamentos se adoptan sin escuchar de veras a las organizaciones de la sociedad civil. El Relator Especial subraya que las organizaciones de la sociedad civil son asociados cruciales en las iniciativas gubernamentales de lucha contra el terrorismo, y que las restricciones excesivas a su labor pueden ser contraproducentes y tener un impacto negativo en las actividades antiterroristas⁷⁶. De hecho, las normas del Grupo de Acción Financiera obligan a los Estados a colaborar con la sociedad civil en lo que respecta a los riesgos de financiación del terrorismo, a fin de conocer las medidas que las organizaciones de la sociedad civil están adoptando para mitigar ese riesgo —por ejemplo, la autorregulación o las buenas prácticas internas de gobernanza— y de tener en cuenta esa información en sus evaluaciones de riesgo del sector. El Relator Especial alienta a los Estados a que colaboren con las organizaciones de la sociedad civil, en lugar de marginarlas, para que los Estados puedan cumplir mejor las obligaciones que les impone la recomendación 8 sobre la vigilancia eficaz del sector.

3. Designación como organización terrorista

40. Varios titulares de mandatos de procedimientos especiales han expuesto ya que las sanciones selectivas, aunque sean útiles para combatir la financiación del terrorismo, también pueden restringir en extremo el acceso a la financiación de las organizaciones humanitarias y otras organizaciones de la sociedad civil o pueden utilizarse de manera maliciosa contra ellas⁷⁷. Recientemente, el Relator Especial y otros titulares de mandatos condenaron la decisión de Israel de designar a seis grupos palestinos de derechos humanos y de la sociedad civil como organizaciones terroristas, calificándola de “ataque frontal al movimiento palestino de defensa de los derechos humanos, y a los derechos humanos en todo el mundo”. Manifestaron su preocupación por el hecho de que esa designación “prohibiría, de hecho, el trabajo de esos defensores de los derechos humanos y permitiría a las fuerzas armadas israelíes detener a su personal, cerrar sus oficinas, confiscar sus bienes y prohibir sus actividades y su labor en materia de derechos humanos”⁷⁸, incluida la labor con “mujeres y niñas, niños, familias campesinas, presos y activistas palestinos de la sociedad civil, todos los cuales podrían sufrir mayores niveles de discriminación e incluso de violencia”. Entonces

⁷⁴ La tendencia al exceso de regulación ha sido documentada por el propio Grupo de Acción Financiera en su último informe sobre las consecuencias imprevistas en el sector sin fines de lucro. Véase <https://www.fatf-gafi.org/publications/financiamientoinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>.

⁷⁵ A/70/266, párr. 53.

⁷⁶ A/HRC/40/52, párr. 6.

⁷⁷ Véase A/HRC/40/52; véase también A/73/361.

⁷⁸ Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/u-experts-condemn-israels-designation-palestinian-human-rights-defenders>.

se supo que el Gobierno de los Países Bajos había decidido dejar de financiar a una de las ONG palestinas señaladas por Israel. El Relator Especial y otros titulares de mandatos pidieron a los Países Bajos que revisasen y reconsiderasen la decisión del anterior Gobierno de poner fin a la financiación que destinaba el Estado a la Unión de Comités de Trabajo Agrícola⁷⁹.

41. Incluso sin designarlos como organizaciones terroristas, parece que algunos Estados han podido acusar vagamente a actores de la sociedad civil de terrorismo y congelar sus bienes y prohibirles viajar, a menudo sin dar razones y sin recurrir a la justicia⁸⁰. El Relator Especial fue informado de que las cuentas bancarias de la organización Rural Missionaries of the Philippines habían sido congeladas después de que las autoridades filipinas afirmaran que existían motivos válidos para creer que había financiado el terrorismo por haber apoyado a comunistas⁸¹.

4. Actividades de los bancos para reducir los riesgos

42. Las organizaciones de la sociedad civil han denunciado una tendencia de las instituciones financieras a “retrasar desmesuradamente las transferencias bancarias, exigir requisitos onerosos como precaución, no permitir la apertura de cuentas bancarias y clausurarlas arbitrariamente, lo que en conjunto se califica como actividades de ‘reducción de riesgos’”⁸². Aunque se considera que las normas del Grupo de Acción Financiera y las leyes nacionales son las principales impulsoras de esta tendencia, muchos bancos van más allá de su deber y tratan a todas las organizaciones de la sociedad civil como clientes de alto riesgo, por lo que aumentan las precauciones y los costos de sus servicios⁸³.

43. Por ejemplo, se ha informado al Relator Especial de que los bancos exigen cada vez más a las organizaciones de la sociedad civil que aporten amplias pruebas documentales para aceptar las transacciones procedentes del extranjero. En Armenia, por ejemplo, algunos bancos exigen información detallada a las organizaciones de la sociedad civil que desean abrir una cuenta (por ejemplo, los datos personales de todos los fundadores, los contratos con los donantes, el objetivo de la organización y los fines de los fondos recibidos). En muchos casos, esas condiciones más rigurosas han provocado que algunas organizaciones de carácter benéfico no puedan acceder a determinados servicios y que los bancos prescindan de ellas como clientes, evitando así los riesgos asociados a los clientes sin fines de lucro en lugar de gestionarlos⁸⁴.

44. Algunos Gobiernos también han dado instrucciones a las instituciones financieras para que apliquen medidas restrictivas. Por ejemplo, en la República Bolivariana de Venezuela, la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario ha ordenado al sector bancario nacional que fortalezca la supervisión de las operaciones financieras realizadas por las ONG a fin de detectar las operaciones que puedan estar vinculadas a actividades delictivas o puedan calificarse como blanqueo de dinero, financiación del terrorismo o proliferación de las armas de destrucción masiva. La orden fue emitida en noviembre de 2020, un año antes de la evaluación del país programada por el Grupo de Acción Financiera del Caribe⁸⁵. Ese es el período crucial en que muchos Estados se apresuran a aplicar medidas de control, normalmente en forma de decretos o reglamentos. Las instituciones financieras pueden ser objeto de graves sanciones en caso de incumplimiento.

45. El Relator Especial subraya que las empresas tienen la responsabilidad de respetar y proteger los derechos humanos, incluida la libertad de asociación, tal como se estableció en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”⁸⁶. Para las instituciones

⁷⁹ NLD 1/2022.

⁸⁰ A/HRC/40/52, párr. 48.

⁸¹ PHL 1/2020.

⁸² Véase <https://fatfplatform.org/assets/Global-NPO-Coalition-input-for-UC-workstream-on-derisking-and-financial-exclusion.pdf>.

⁸³ A/HRC/40/52, párr. 51.

⁸⁴ Contribución del European Center for Not-for-Profit Law.

⁸⁵ A/HRC/47/55, párrs. 63 a 69.

⁸⁶ A/HRC/17/31.

financieras, esto conlleva la responsabilidad, por un lado, de evitar que se vulnere el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a acceder a los recursos financieros y, por otro, de tomar las precauciones necesarias en materia de derechos humanos para garantizar que, como mínimo, sus actividades, acciones y omisiones no den lugar a la exclusión financiera de las organizaciones de la sociedad civil⁸⁷. Las instituciones financieras deben colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para determinar si sus políticas y prácticas de lucha contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero tienen repercusiones negativas en el derecho a la libertad de asociación. Los Estados han de orientar a las instituciones financieras para evitar que sus políticas y prácticas restrinjan injustificadamente el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación y su utilización. La actuación del Grupo de Acción Financiera es también fundamental para que las precauciones que tomen los bancos sean plenamente respetuosas de los derechos humanos.

C. Otras limitaciones impuestas por los Estados

46. Algunos Estados están imponiendo limitaciones que también afectan la capacidad de las asociaciones para recaudar fondos dentro de su propio país. Azerbaiyán, por ejemplo, prohíbe todas las donaciones anónimas y limita las donaciones en efectivo recibidas por las organizaciones de la sociedad civil a 200 manats (aproximadamente 115 dólares de los Estados Unidos)⁸⁸. Algunos Estados están introduciendo nuevas limitaciones a las campañas públicas de recaudación de fondos. Por ejemplo, algunos países exigen que las organizaciones de la sociedad civil obtengan un permiso o licencia para pedir donaciones públicamente o lo notifiquen a las autoridades. Recientemente, Turquía empezó a aplicar a las colectas en línea la obligación de obtener un permiso que ya existía para las colectas en la vía pública. La nueva ley exige la autorización de las autoridades para emprender campañas de recaudación de fondos en línea e impone fuertes sanciones en caso de incumplimiento (que duplican las multas administrativas impuestas en el caso de las campañas de recaudación no autorizadas en la vía pública)⁸⁹. Esas medidas pueden dificultar en extremo la recaudación de fondos para necesidades urgentes como los desastres naturales, en los que resulta crucial actuar rápidamente. Cada vez más, los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil recurren a nuevas técnicas digitales (por ejemplo, la financiación colectiva a través de Internet, los sistemas de pago electrónico y las campañas por correo electrónico y mensajes de texto) para fomentar las donaciones y recaudar fondos.

47. El Relator Especial ha condenado enérgicamente la reciente oleada de leyes y reglamentos en algunas partes del mundo que están diseñados para silenciar, intimidar o excluir a las organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos humanos limitando su acceso a la financiación. Hungría, por ejemplo, introdujo en julio de 2018 un impuesto especial que grava con una tasa del 25 %: a) toda ayuda financiera a una actividad de apoyo a la inmigración realizada en Hungría; y b) toda ayuda financiera a las operaciones de una organización que tenga una oficina en Hungría y realice actividades de apoyo a la inmigración (Ley núm. XLI de 2018)⁹⁰. En Ghana, el proyecto de ley de promoción de los derechos sexuales humanos apropiados y de los valores familiares de Ghana de 2021 prohibiría la financiación o el patrocinio de muchas actividades en favor de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) y las sancionaría con penas de prisión de cinco a diez años⁹¹. En Eslovaquia, las modificaciones a la Ley de Subvenciones Públicas⁹² limitaron las condiciones de admisibilidad de los posibles solicitantes y beneficiarios de subvenciones en el ámbito de la igualdad de género a las organizaciones que promueven los “valores del matrimonio y la familia”. La Ley no incluye una definición de esos “valores del matrimonio y la familia”, pero se entiende que es una expresión en clave con la que se excluyen los derechos de las personas LGBTI. Las disposiciones que restringen o prohíben el derecho a la libertad de asociación, incluido el

⁸⁷ Véase [A/HRC/47/39/Add.2](#).

⁸⁸ Véase [AZE 1/2012](#).

⁸⁹ Diario Oficial núm. 31351, Ley núm. 7262.

⁹⁰ Véase HUN 1/2018.

⁹¹ Véase GHA 3/2021.

⁹² Contribución del Centro Nacional Eslovaco de Derechos Humanos.

derecho a acceder a la financiación, de un grupo específico por motivos discriminatorios, como la orientación sexual o la identidad de género, no están permitidas por el Pacto y deben examinarse con miras a su derogación.

D. Prácticas preocupantes de los donantes

48. El Relator Especial observa con preocupación que la pandemia de COVID-19 provocó la pérdida de financiación de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo. Por ejemplo, solo en África, el 55,69 % (en 2020) y el 68,1 % (en 2021) de las organizaciones de la sociedad civil que respondieron a una encuesta de EPIC-África y @AfricanNGOs indicaron que habían perdido fondos como consecuencia de la pandemia⁹³. Asimismo, casi una cuarta parte de las organizaciones de la sociedad civil europeas que respondieron a una encuesta realizada para la Unión Europea señalaron que una de las principales consecuencias de la pandemia era que su financiación había decaído⁹⁴. Y un estudio realizado en la región de Asia y el Pacífico sobre la implicación de las organizaciones de la sociedad civil en la respuesta a la COVID-19 también permitió constatar que la escasez de financiación tras la pandemia era una de las principales dificultades que enfrentaban esas organizaciones⁹⁵.

49. Las razones de esa pérdida de financiación son múltiples, y el Relator Especial no analizará en el presente informe las tendencias en la reducción de la financiación proporcionada a la sociedad civil durante la pandemia. Sin embargo, observa con preocupación que las prácticas de muchos donantes (tanto bilaterales como privados) siguen imponiendo grandes cargas a las organizaciones de la sociedad civil, lo que perjudica su sostenibilidad financiera y reduce el impacto de sus programas y actividades, incluidos los relativos a la crisis sanitaria.

50. Por ejemplo, la información recibida por el Relator Especial indica que los procesos de concesión de subvenciones y los requisitos administrativos de algunos donantes, en particular bilaterales, siguen siendo complejos y onerosos, y excluyen a muchas organizaciones. Muchos representantes de organizaciones de la sociedad civil afirmaron tener dificultades para acceder a la información relacionada con las oportunidades de financiación y para entender los complicados procesos de solicitud, así como carecer de capacidad para tramitar dichos procesos. El Relator Especial coincide con la recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE de 2021 sobre el empoderamiento de la sociedad civil en materia de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, en la que se exhorta a los Estados a que “simplifiquen los requisitos administrativos que tengan relación con la financiación de la sociedad civil a fin de reducir los costos de transacción para la sociedad civil y los proveedores, e incorporen procesos adaptables y flexibles en la gestión de los resultados de la financiación de la sociedad civil”⁹⁶. El Relator Especial pide también que se adopten medidas para aumentar y facilitar la financiación de las organizaciones locales, incluidas aquellas no registradas.

51. La preferencia de los donantes por el impacto a corto plazo sigue siendo un obstáculo para la labor de muchas organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo, en particular

⁹³ EPIC-Africa y @AfricanNGOs, “The impact of COVID-19 on African civil society organizations: challenges, responses and opportunities”, junio de 2020, disponible en <https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/5efabc7884a29a20185fcbaf/1593490570417/The+Impact+of+Covid-19+on+African+Civil+Society+Organizations.pdf>, y “The impact of COVID-19 on African civil society organizations: ongoing uncertainty and a glimmer of optimism”, octubre de 2021, disponible en [https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+\(4\).pdf](https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+(4).pdf).

⁹⁴ Comité Económico y Social Europeo, *The Response of Civil Society Organizations to Face the COVID-19 Pandemic and the Consequent Restrictive Measures adopted in Europe*, disponible en <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-21-011-en-n.pdf>.

⁹⁵ Banco Asiático de Desarrollo, *The Governance Brief*, núm. 42 (2021), “Engaging civil society organizations to enhance the effectiveness of COVID-19 response programs in Asia and the Pacific”, véase <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/689831/governance-brief-042-civil-society-covid-19-asia-pacific.pdf>.

⁹⁶ OECD/LEGAL/5021, pilar 2, recomendación 6.

a nivel local. El acceso a una financiación básica flexible y a fondos plurianuales puede dar estabilidad a las organizaciones de la sociedad civil y permitirles centrarse menos en la recaudación de fondos y más en el cumplimiento de su misión. El Relator Especial pide a los donantes que den prioridad a una financiación básica previsible y flexible, así como a donaciones plurianuales, para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil. Elogia el compromiso de los Estados miembros de la OCDE de “promover e invertir en el liderazgo de los actores locales de la sociedad civil en los países o territorios asociados aumentando, cuando sea apropiado y factible, la disponibilidad y la accesibilidad de fondos directos, flexibles y previsibles, con una financiación básica o basada en programas, para mejorar su independencia financiera, su sostenibilidad y su implicación local”⁹⁷.

52. La información recibida por el Relator Especial indica que los donantes no siempre están preparados para hacer frente a cambios o conflictos políticos repentinos. Por ejemplo, tras el golpe militar en Myanmar, mientras que algunos donantes pudieron actuar con rapidez y flexibilidad, muchos otros carecían de un plan eficaz para sortear la situación de urgencia que se produjo. En tales condiciones, los canales habituales de financiación pueden ser inseguros o no estar disponibles, y la sociedad civil puede tener necesidades especiales para acceder de forma segura a fondos con los que realizar tareas urgentes. La falta de preparación de los donantes en esas situaciones puede poner en grave riesgo a las organizaciones de la sociedad civil. El Relator Especial exhorta a los donantes que trabajan en situaciones de conflicto y en contextos políticos delicados a que presten especial atención a las necesidades de la sociedad civil y se anticipen a ellas.

53. El Relator Especial observa que ciertas prácticas de los donantes siguen perpetuando las relaciones desiguales de poder entre las organizaciones de la sociedad civil de los países de ingreso alto y las de los países de ingreso bajo, mediano-bajo y mediano-alto. Como se indica en el Marco de los Países Bajos para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, de 2021, “las relaciones de poder inciden en quién toma las decisiones, quién recibe y gestiona la financiación, quién planifica los programas, quién los formula y quién decide la forma de participación”⁹⁸. El Relator Especial está de acuerdo en que “un mayor control e implicación de las organizaciones locales de la sociedad civil es un paso importante para establecer relaciones en pie de igualdad y fomentar el papel de la sociedad civil”, y en que así también se garantiza que los programas puedan “integrarse de manera más eficaz y sostenible en el contexto local”. En este sentido, acoge con satisfacción el compromiso expresado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE de “garantizar que los actores locales de la sociedad civil participen —en pie de igualdad— en la toma de decisiones sobre el diseño, los presupuestos y la ejecución de los programas de las alianzas, redes, plataformas y centros de recursos estratégicos de la sociedad civil que reciben financiación”⁹⁹.

VI. Repercusiones

54. Las restricciones y barreras descritas anteriormente han tenido repercusiones significativas en el funcionamiento, y en muchos casos en la existencia, de las organizaciones de la sociedad civil en muchas partes del mundo. Esas repercusiones van más allá de la sostenibilidad financiera de las organizaciones en cuestión, y afectan directamente a las comunidades a las que sirven las organizaciones de la sociedad civil. Las restricciones mencionadas también tienen profundas implicaciones para las iniciativas de recuperación tras la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, según la información recibida por el Relator Especial, en la India casi 6.000 organizaciones de la sociedad civil perdieron su capacidad de recibir fondos extranjeros debido a los onerosos requisitos introducidos con la modificación de la Ley de Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras. Entre ellas se encuentran destacadas organizaciones e instituciones que trabajan para mejorar la educación y la salud.

⁹⁷ *Ibid.*, pilar 2, recomendación 4.

⁹⁸ Gobierno de los Países Bajos, “Policy Framework for Strengthening Civil Society: Power of Voices Partnerships – a framework for funding civil society organizations, 1 January 2021 to 31 December 2025”, disponible en <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/11/28/policy-framework-strengthening-civil-society>.

⁹⁹ OECD/LEGAL/5021, pilar 2, recomendación 4.

Se ha señalado también que la Ley de Reglamentación de las Contribuciones Extranjeras obstaculizó la respuesta humanitaria, impidiendo que organizaciones sin fines de lucro como hospitales, grupos de la sociedad civil y fondos de beneficencia pudieran aceptar oxígeno, material médico, donaciones y otros suministros cruciales. El Relator Especial está profundamente preocupado por otras informaciones según las cuales las fuerzas del orden están utilizando la Ley para acosar y silenciar a los actores de la sociedad civil.

55. Las limitaciones a los fondos extranjeros que reciben las organizaciones de la sociedad civil han tenido un efecto inhibitorio en esta, disuadiendo a muchas de esas organizaciones de solicitar ese tipo de fondos u obligándolas simplemente a cerrar. En Egipto, por ejemplo, las limitaciones a la financiación extranjera se han utilizado para reprimir a las organizaciones de la sociedad civil durante más de una década, lo que ha obligado a varias de esas organizaciones a cerrar o a trasladarse fuera del país. El Gobierno ha mantenido abierta y pendiente desde 2011 una causa contra varias organizaciones de la sociedad civil que se sostienen gracias a la financiación extranjera, lo que ha permitido que se las siga investigando y acosando. En la Federación de Rusia, la designación de las organizaciones de la sociedad civil que reciben financiación extranjera como “agentes extranjeros” ha estigmatizado su labor y las ha separado de las fuentes de financiación nacionales, obligando a muchas a cerrar. Al mismo tiempo, varias organizaciones donantes internacionales han sido incluidas en la lista negra de organizaciones indeseables. Esos dos factores se han combinado para estrangular a la sociedad civil del país. En Myanmar, tras el golpe de Estado de 2021, una enorme proporción de las organizaciones de la sociedad civil se han visto obligadas a cerrar o a limitar en extremo sus actividades, lo que ha repercutido en las comunidades beneficiarias ya afectadas por el conflicto, el entorno represivo y la pandemia de COVID-19.

56. Esas restricciones han tenido efectos desproporcionados en las organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de grupos marginados como las mujeres y las personas LGBTI, que a menudo dependen en gran medida de los fondos extranjeros para el mantenimiento de sus actividades. Por ejemplo, en la Federación de Rusia, la Ley de los Agentes Extranjeros ha fomentado la estigmatización y la discriminación de las organizaciones LGBTI y el señalamiento y la persecución de la comunidad LGBTI. Las organizaciones LGBTI estuvieron entre las primeras organizaciones sometidas a investigaciones, exhaustivos procedimientos judiciales y multas en virtud de la mencionada Ley, agotando sus limitados recursos. En el momento de redactar el presente informe, los registros de “agentes extranjeros” que mantiene el Ministerio de Justicia incluyen a muchos grupos LGBTI destacados que operan en la Federación de Rusia a nivel nacional y local.

57. Las actividades de los bancos para reducir sus riesgos han afectado a todo tipo de organizaciones de la sociedad civil, pero especialmente aquellas que operan en jurisdicciones de alto riesgo. El Relator Especial recibió información sobre la filial nacional de una ONG internacional ampliamente reconocida que se había visto obligada a reubicarse fuera de la República Popular Democrática de Corea, donde llevaba más de 20 años trabajando en favor de la inocuidad alimentaria; esta decisión se debió, de hecho, a los bancos y a su interpretación restrictiva de las sanciones internacionales. En última instancia, la exclusión financiera está empujando a las organizaciones de la sociedad civil a eludir el sistema bancario o a utilizar medios no regulados para hacer y recibir donaciones, impidiendo la transparencia y la rendición de cuentas que presuntamente persiguen las medidas de lucha contra el terrorismo. La exclusión financiera genera también riesgos para el personal y las oficinas que deben tener consigo grandes cantidades de dinero en efectivo para continuar con sus actividades.

58. El Relator Especial observa también que las limitaciones injustificadas a la capacidad de la sociedad civil de acceder a los recursos guardan una relación directa con el deterioro general de la situación de los derechos humanos en un país. En Nicaragua, por ejemplo, las leyes que regulan el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación se han promulgado al mismo tiempo que otras leyes que restringen el derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica, como la Ley Especial de Cibercriminales, en un contexto de represión de la sociedad civil y los movimientos de oposición desde hace años¹⁰⁰. Aplicadas

¹⁰⁰ Véase NIC 3/2020.

en conjunto, esas medidas han permitido a las autoridades nicaragüenses suprimir el espacio cívico en el país, criminalizando a los defensores de los derechos humanos y a los líderes de la oposición y disolviendo cientos de organizaciones de la sociedad civil.

VII. Prácticas prometedoras

59. Aunque las amenazas al derecho de las organizaciones de la sociedad civil a solicitar, recibir y utilizar financiación están proliferando, el Relator Especial ha observado importantes iniciativas de Estados y otros actores para promover el ejercicio efectivo de ese derecho. A continuación se exponen algunos ejemplos de acciones positivas señaladas a la atención del Relator Especial que merecen ser mencionadas.

60. Algunos Gobiernos adoptaron importantes políticas para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil recibieran ayudas públicas durante la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, en Dinamarca, el Ministerio de Asuntos Sociales y de las Personas de Edad asignó a las organizaciones de la sociedad civil una ayuda extraordinaria de aproximadamente 640 millones de coronas. En Chequia, el umbral para que las donaciones fueran deducibles de los impuestos se duplicó para los donantes particulares y se triplicó para las empresas donantes. Otros Estados suavizaron los procesos de autorización existentes para las organizaciones de la sociedad civil que deseaban acceder a la financiación extranjera. La financiación pública de las organizaciones de la sociedad civil y el acceso a otras formas de ayuda financiera pueden ser medidas fundamentales para garantizar la eficacia de las políticas públicas en tiempos de crisis, especialmente para las organizaciones que trabajan con grupos marginados o minoritarios.

61. Distintos donantes públicos y privados también han realizado importantes avances a fin de garantizar que se asignen fondos flexibles a las organizaciones de la sociedad civil y al movimiento en favor de los derechos humanos. Muchos donantes respondieron rápidamente a las dificultades creadas por la COVID-19 a las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo ampliando la financiación sin restricciones, aligerando los trámites burocráticos y asumiendo un papel más activo en la labor de promoción. El Relator Especial elogia las iniciativas de apoyo de varios donantes a organizaciones de la sociedad civil que operan en entornos cada vez más complejos en lo que al acceso a la financiación se refiere, en ocasiones ayudándolas a adaptarse a esas restricciones y a crear resiliencia.

62. El Relator Especial observa que algunos Estados han modificado su legislación para permitir nuevas formas de donación. En Finlandia, por ejemplo, la Ley de Recaudación de Fondos de 2019 exime de la obtención de una licencia a las actividades de recaudación de fondos a pequeña escala, lo que permite el libre flujo de las donaciones. Esa Ley también reconoce la posibilidad de recaudar fondos en moneda virtual. Distintos titulares de mandatos han destacado la importancia de los beneficios fiscales para fomentar el derecho de las asociaciones a solicitar, obtener y utilizar recursos y a llevar a cabo su labor con mayor eficacia¹⁰¹. Puede tratarse de la exención del impuesto de sociedades para los ingresos de ciertas asociaciones o de desgravaciones fiscales tanto para los donantes particulares como para las empresas donantes. La exención fiscal general para las asociaciones de interés público en Polonia y las desgravaciones fiscales para los donantes particulares son ejemplos de buenas prácticas. El Relator Especial recuerda que esas ventajas deberían ser fácilmente obtenibles mediante un procedimiento sencillo y concreto que incentive las donaciones filantrópicas.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

63. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de contar con una sociedad civil bien dotada de recursos y las repercusiones negativas de las restricciones al acceso a los recursos financieros no solo en las organizaciones de la sociedad civil, sino también en las comunidades a las que sirven, pues llegaron a limitarse programas vitales durante la respuesta a la COVID-19. El Relator Especial

¹⁰¹ A/70/266, párr. 81.

subraya que esta situación debería servir para alertar a todas las partes interesadas de que debe lucharse más por lograr un entorno propicio para las organizaciones de la sociedad civil, en el que se reconozca, respete y promueva su acceso a los recursos financieros.

64. El Relator Especial recomienda a los Estados que:

a) Velen por que las asociaciones —estén o no registradas— puedan ejercer plenamente su derecho a solicitar, recibir y utilizar, sin autorización previa ni otros obstáculos injustificados, financiación y otros recursos procedentes de personas físicas y jurídicas —ya sean nacionales, extranjeras o internacionales—, incluidos particulares, asociaciones, fundaciones y otras organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos y organismos de cooperación extranjeros, el sector privado, las Naciones Unidas y otras entidades;

b) Creen y mantengan, tanto en la ley como en la práctica, un entorno propicio para el ejercicio del derecho de las organizaciones de la sociedad civil a solicitar, recibir y utilizar recursos;

c) Velen por que cualquier restricción del derecho de las organizaciones de la sociedad civil a acceder a la financiación cumpla con las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos, de acuerdo con los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, teniendo en cuenta el principio de no discriminación;

d) Deroguen las leyes y medidas reglamentarias que impongan restricciones contrarias a las normas internacionales de derechos humanos, entre ellas las que:

- i) Establezcan prohibiciones generales de acceso a los fondos extranjeros;
- ii) Impongan requisitos de autorización, licencia o registro previos a las actividades de recaudación de fondos, en el ámbito nacional o en el extranjero;
- iii) Impongan obligaciones adicionales, onerosas y excesivamente molestas, de presentación de informes o divulgación de información a las organizaciones de la sociedad civil que deseen acceder a fondos extranjeros o utilizarlos;
- iv) Apliquen límites o impuestos adicionales a los ingresos procedentes de la financiación extranjera;
- v) Estigmaticen o deslegitimen la labor de las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos extranjeros y de otro tipo de organizaciones, por ejemplo obligando a los receptores de fondos extranjeros a adoptar denominaciones negativas como la de “agentes extranjeros”, con el objetivo de reprimir las actividades legítimas de esas asociaciones, como la promoción de los derechos humanos y la democracia;
- vi) Utilicen definiciones demasiado amplias y vagas para limitar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de defender los derechos humanos o de participar en el debate político o influir en la opinión pública;
- vii) Impongan sanciones innecesarias y desproporcionadas;

e) Velen por el pleno cumplimiento de la recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera y su enfoque basado en los riesgos cuando aprueben leyes y medidas dirigidas a la sociedad civil. Los Estados deben evitar que las leyes y los reglamentos contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo den lugar a un exceso de regulación de la sociedad civil;

f) Entablen un verdadero diálogo con las organizaciones de la sociedad civil cuando adopten cualesquiera medidas que afecten su derecho a solicitar, recibir y utilizar financiación;

g) Refuercen la sostenibilidad financiera de las organizaciones de la sociedad civil con formas diversas y flexibles de apoyo financiero y no financiero, como ayudas institucionales, beneficios fiscales sustanciales, el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en los medios de comunicación financiados por

el Estado, y el apoyo a las actividades filantrópicas, las plataformas locales de financiación colectiva y otros mecanismos nuevos e innovadores;

h) Revisen las leyes y prácticas vigentes para asegurarse de que promueven y facilitan la solicitud y recepción de fondos, también mediante el uso de tecnologías digitales;

i) Velen por que el tratamiento fiscal de las organizaciones de la sociedad civil no sea más gravoso que el de las empresas e incentiven las ayudas a la labor del sector sin fines de lucro.

65. El Relator Especial recomienda a la comunidad de donantes que:

a) Aplique plenamente la recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre el empoderamiento de la sociedad civil en materia de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria;

b) Realice amplias consultas con diversos actores de la sociedad civil con miras a comprender el impacto de la financiación y sus necesidades de recursos, los efectos adversos de las restricciones a la recepción de fondos y las formas de superarlos, así como las necesidades adicionales de creación de capacidad de los beneficiarios;

c) Establezca un proceso de formulación conjunta de prioridades y proyectos de financiación en consulta con la sociedad civil y las comunidades afectadas. Con ello se pasaría de un enfoque descendente a un planteamiento más participativo en el que la sociedad civil y los donantes puedan elaborar las prioridades en pie de igualdad;

d) Aumente la inversión a largo plazo (como las donaciones plurianuales) y la financiación básica adaptable para las organizaciones y los movimientos que promueven los derechos de los grupos marginados, incluidos los derechos de las mujeres, la justicia ambiental y los derechos de los pueblos indígenas.

66. El Relator Especial alienta al Comité de Derechos Humanos a que considere la posibilidad de formular una observación general sobre el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la que reconozca que el acceso a los recursos es una parte integrante de la libertad de asociación.

67. El Relator Especial subraya que las entidades multilaterales tienen la responsabilidad positiva de establecer y mantener un entorno propicio para la sociedad civil. Exhorta al Grupo de Acción Financiera y a sus Estados miembros a que incluyan las normas de derechos humanos, en particular el derecho de las asociaciones a solicitar, recibir y utilizar financiación, en todos los debates, evaluaciones y acciones normativas en materia de lucha contra el terrorismo y su financiación. El Grupo de Acción Financiera debe garantizar, por conducto de sus normas, su metodología, sus orientaciones y su formación, que la aplicación y el cumplimiento de la recomendación 8 no socave *de facto* las normas internacionales vinculantes en materia de derechos humanos. El Relator Especial exhorta también a otros organismos multilaterales y entidades políticas, entre ellas la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad y el Foro Mundial contra el Terrorismo, a que velen por que sus esfuerzos por combatir la financiación del terrorismo sean coherentes con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

68. El Relator Especial recomienda también a las instituciones financieras que cumplan su obligación en materia de derechos humanos de respetar el derecho a la libertad de asociación y evaluar las repercusiones de sus actos para los derechos humanos cuando diseñen y apliquen políticas y prácticas que afecten el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los recursos. Las instituciones financieras no deben tratar de manera automática a las organizaciones de la sociedad civil, mediante sus políticas y prácticas, como entidades de alto riesgo, y deben permitir que esas organizaciones se beneficien del uso de tecnologías y fuentes de financiación nuevas e innovadoras, como las plataformas de financiación colectiva.