

ROMPIENDO EL TEJIDO SOCIAL

EL IMPACTO DE LEYES RESTRICTIVAS SOBRE
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS AMÉRICAS

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



AMNISTÍA INTERNACIONAL ES UN MOVIMIENTO INTEGRADO POR 10 MILLONES DE PERSONAS QUE ACTIVA EL SENTIDO DE HUMANIDAD DENTRO DE CADA UNA DE ELLAS Y QUE HACE CAMPAÑA EN FAVOR DE CAMBIOS QUE PERMITAN QUE TODO EL MUNDO DISFRUTE DE SUS DERECHOS HUMANOS. NUESTRA VISIÓN ES LA DE UN MUNDO DONDE QUIENES ESTÁN EN EL PODER CUMPLEN SUS PROMESAS, RESPETAN EL DERECHO INTERNACIONAL Y RINDEN CUENTAS. SOMOS INDEPENDIENTES DE TODO GOBIERNO, IDEOLOGÍA POLÍTICA, INTERÉS ECONÓMICO Y CREDOS RELIGIOSOS, Y NUESTRO TRABAJO SE FINANCIA PRINCIPALMENTE CON LAS CONTRIBUCIONES DE NUESTRA MEMBRESÍA Y CON DONATIVOS. CREEMOS QUE ACTUAR MOVIDOS POR LA SOLIDARIDAD Y LA COMPASIÓN HACIA NUESTROS SEMEJANTES EN TODO EL MUNDO PUEDE HACER MEJORAR NUESTRAS SOCIEDADES.

© Amnesty International 2026

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Para más información, visiten la página

Permisos de nuestro sitio web:

www.amnesty.org/es/permissions/.

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está protegido por la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2026

por Amnesty International Ltd.

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: AMR 01/0792/2026

Idioma original: Español



Foto de portada: Un grupo de trece niñas y adolescentes activistas amazónicas llamado “Guerreras por la Amazonía” (GxA) enfrenta estigmatización e intimidación por defender la Amazonía ecuatoriana frente a los mecheros de gas que contaminan sus comunidades y contribuyen a la crisis climática.

© UDAPT/2024

amnesty.org

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



ROMPIENDO EL TEJIDO SOCIAL

**EL IMPACTO DE LEYES RESTRICTIVAS
SOBRE ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LAS AMÉRICAS**

ÍNDICE

6	1. Resumen ejecutivo
10	2. Metodología
14	3. Introducción
18	4. Patrones identificados en las llamadas “leyes anti-ONG”
19	4.1 Patrones identificados en la aprobación de las leyes ▪ Estigmatización a organizaciones de la sociedad civil ▪ Leyes aprobadas sin una justificación legítima y sin diálogo abierto ni participación ciudadana ▪ Vaguedad y ambigüedad
38	4.2 Patrones relativos a la obstaculización del trabajo de las organizaciones ▪ Registros como aprobación previa ▪ Requisitos y cargas exorbitantes ▪ Control a los fondos de la cooperación internacional ▪ Privacidad y seguridad de donantes, beneficiarios e integrantes de las organizaciones en riesgo
55	4.3 Patrones relativos a la penalización ▪ Régimen de sanciones incompatible con el derecho internacional ▪ Disolución, suspensión o inhabilitación de organizaciones ▪ Criminalización de las personas que hacen parte de la organización
75	5. Impactos en el tejido social y en el espacio cívico
76	5.1 Un entorno de miedo, autocensura y retraimiento forzado
77	5.2. Erosión de la capacidad operativa y desplazamiento de prioridades
78	5.3. Ruptura de vínculos comunitarios y deterioro de la confianza social
79	5.4. Impactos emocionales, desgaste humano y pérdida de liderazgos
80	5.5 Descomposición social y debilitamiento de la resiliencia democrática

81	6. Estándares internacionales sobre el derecho a la libertad de asociación en relación con las “leyes anti-ONG”
82	6.1 Contenido y alcance del derecho a la libertad de asociación en relación con organizaciones de la sociedad civil
84	6.2 Restricciones permisibles al derecho a la libertad de asociación de organizaciones de la sociedad civil
91	7. Conclusiones y recomendaciones preliminares

1. Resumen ejecutivo

Durante los últimos años, diversos países de las Américas han avanzado en la aprobación de marcos normativos dirigidos a restringir, controlar y, en algunos casos, dismantelar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Entre 2024 y 2025, Nicaragua, Venezuela, Paraguay, Perú, El Salvador y Ecuador adoptaron o reformaron leyes que, bajo argumentos de transparencia, seguridad nacional o supervisión administrativa, imponen controles desproporcionados a la labor de las OSC y afectan directamente su capacidad de operar, acceder a recursos, apoyar a comunidades y defender los derechos humanos.

El análisis realizado por Amnistía Internacional evidencia que estas leyes, conocidas como “leyes anti-ONG”, comparten patrones preocupantes que comprometen seriamente el derecho a la libertad de asociación, a la libertad de expresión, a la privacidad y al ejercicio del derecho a defender derechos humanos. La implementación de estas normas se produce en contextos de creciente concentración de poder, prácticas autoritarias y hostilidad hacia voces críticas, lo que amplifica su impacto y profundiza el cierre del espacio cívico en la región.

Patrones regionales identificados

1. Narrativas estigmatizantes como antesala a la legislación

En todos los países analizados, la aprobación de estas leyes fue acompañada por discursos oficiales que describieron a las organizaciones como actores “sospechosos”, “enemigos internos”, “antipatrias” o “interferencias extranjeras”, entre otros. Estas narrativas, difundidas desde el poder ejecutivo, legislativo y medios afines, crearon un ambiente de desconfianza social, alimentaron campañas de desprestigio e incentivaron ataques dirigidos en redes sociales. Este clima hostil fomentó la autocensura, debilitó los vínculos comunitarios y generó un efecto amedrentador sobre personas y organizaciones críticas.

2. Ausencia de justificación legítima y falta de participación

Las leyes fueron aprobadas sin consulta pública ni diálogo técnico o social adecuados. Aunque se presentaron como herramientas de transparencia, regulación o protección de la seguridad nacional, no garantizan tales fines y, en cambio, imponen controles y restricciones desproporcionados que obstaculizan la labor de las organizaciones de la sociedad civil. La celeridad legislativa, la carencia de evidencia sobre el riesgo alegado que justificaría la promulgación de las leyes y la falta de análisis de impacto indican que el verdadero fin de estas normas es incrementar el control estatal indebido sobre las organizaciones y limitar su capacidad de incidencia y denuncia.

3. Disposiciones vagas y ambiguas que habilitan arbitrariedades

Los textos legales contienen definiciones amplias y confusas sobre las organizaciones alcanzadas, los requisitos exigidos y las prohibiciones impuestas. Conceptos como “orden público”, “actividad política”, “interés social”, “desnaturalizar objetivos” u “obstaculizar proyectos” permiten a las autoridades interpretar discrecionalmente la norma y aplicarla de manera selectiva contra organizaciones críticas. La falta de precisión vulnera el principio de legalidad y genera inseguridad jurídica permanente.

4. Registros obligatorios convertidos en sistemas de autorización previa

Todas las leyes imponen nuevos registros o modifican los existentes, transformándolos en mecanismos de autorización previa, prohibidos por estándares internacionales, que condicionan el funcionamiento de las organizaciones a la aprobación estatal. La ausencia de plazos claros, la discrecionalidad en las respuestas, los requisitos imposibles de cumplir y el silencio administrativo han derivado en la exclusión de organizaciones y en la imposibilidad de muchas de ellas para mantener su personería jurídica o acceder a servicios bancarios.

5. Requisitos y cargas administrativas exorbitantes

Las organizaciones deben presentar numerosos informes financieros y operativos, planes anuales, inventarios, datos personales de integrantes, personas beneficiarias y donantes, y notificaciones previas sobre el uso de fondos. Estas obligaciones duplican requisitos ya existentes, dificultan la operación cotidiana y desvían la labor de las organizaciones de sus actividades esenciales en beneficio de las comunidades a las que sirven.

6. Control directo e indirecto del financiamiento

Los Estados han impuesto restricciones que dificultan el acceso a la cooperación internacional y la obtención y utilización de recursos en general, incluyendo impuestos abusivos, requisitos previos para recibir fondos y prohibiciones de destinarlos a actividades que no estén declaradas. En algunos países, bancos y donantes internacionales han condicionado sus relaciones al cumplimiento de estas leyes, lo que agrava la presión y provoca la salida o reducción de proyectos esenciales, especialmente los vinculados a derechos humanos, género, medioambiente y pueblos indígenas.

7. Riesgos a la privacidad y seguridad

Las leyes obligan a divulgar información detallada sobre donantes, beneficiarios y personal de las organizaciones, sin garantías reales de protección de datos. Estos requisitos no solo pueden vulnerar el derecho a la privacidad de la asociación, de sus miembros y beneficiarios, sino que, además, en contextos represivos, colocan en peligro a personas defensoras, poblaciones LGBTI+, víctimas de violencia y comunidades indígenas, y facilitan la vigilancia estatal y la persecución selectiva.

8. Sanciones desproporcionadas e incompatibles con el derecho internacional

Las multas de carácter arbitrario y punitivo pueden alcanzar montos exorbitantes que exceden la capacidad operativa de la mayoría de las organizaciones. Además, en algunos casos, se contemplan sanciones penales, confiscación de bienes, intervención estatal, inmovilización de cuentas bancarias y expulsión de personas extranjeras. Estas medidas tienen un claro efecto punitivo y pueden utilizarse para castigar a organizaciones críticas o impedir su trabajo.

9. Disolución, suspensión e inhabilitación de organizaciones

Varios países prevén la cancelación de la personalidad jurídica por incumplimientos administrativos menores o por supuestas actividades “políticas”, “desestabilizadoras” o “contrarias al orden público”. En Nicaragua, estas disposiciones han resultado en el cierre masivo de miles de organizaciones, mientras que en otros países se han documentado casos de suspensión, intervención o bloqueo de cuentas como mecanismos de presión.

10. Criminalización de integrantes y personas defensoras

Las leyes habilitan el uso de figuras penales vagas, supuestamente destinadas a hacer frente al terrorismo, al lavado de dinero o a los ciberdelitos, pero que en la práctica son utilizadas para investigar, hostigar o procesar a quienes integran organizaciones sociales. La amenaza de persecución penal profundiza el clima de miedo, desalienta liderazgos y limita la capacidad de articulación y denuncia ante organismos nacionales e internacionales.

Impactos en el tejido social y el espacio cívico

Las personas defensoras de derechos humanos entrevistadas describen un deterioro profundo en su capacidad de actuar, acompañar comunidades, incidir en políticas públicas y defender derechos. Muchas enfrentan autocensura, agotamiento emocional, migración o reducción de actividades. La combinación de estigmatización, trámites engorrosos, cargas administrativas excesivas, pérdida de financiamiento y riesgo de sanciones ha provocado un debilitamiento acelerado del tejido social en las Américas.

Este desmantelamiento no afecta únicamente a las organizaciones: afecta la cohesión comunitaria, a las poblaciones más vulnerables y a la capacidad de las sociedades de exigir rendición de cuentas y resistir prácticas autoritarias. En palabras de una persona entrevistada en El Salvador, estas medidas «corrompen y degradan a las personas» y erosionan los valores de solidaridad y reciprocidad sobre los que se construyen las sociedades respetuosas del Estado de derecho.

Conclusiones

Las leyes analizadas no cumplen con los estándares internacionales y constituyen un ataque frontal a la libertad de asociación y al ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. Más allá de sus justificaciones formales, se trata de herramientas destinadas a controlar indebidamente la sociedad civil, silenciar la crítica, reducir la capacidad de la ciudadanía para supervisar las actuaciones de las autoridades, erosionar la rendición de cuentas y consolidar prácticas autoritarias en la región.

Proteger el derecho a formar organizaciones de la sociedad civil y a ejercitar plenamente el derecho a la libertad de asociación es, en esencia, proteger el tejido mismo de los derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de garantizar un entorno seguro y propicio para su labor. Sin ello, no es posible sostener sociedades libres y justas.

2. Metodología

Este material analiza la proliferación de las leyes restrictivas de las organizaciones de la sociedad civil en las Américas que se han aprobado o reformado en los últimos dos años (2024 y 2025) en los siguientes países: Nicaragua, Venezuela, Paraguay, Perú, El Salvador y Ecuador. El informe no es un estudio exhaustivo por país, sino un análisis regional sobre algunos de los patrones más alarmantes que tienen dichas legislaciones y el impacto que han tenido en organizaciones de la sociedad civil y en las personas defensoras para poder realizar su labor de defensa de los derechos humanos sin temor a represalias. Las leyes analizadas se detallan a continuación y, para aligerar la lectura del texto, se utilizan abreviaciones de ellas a lo largo del documento.

País	Ley	Fecha de publicación	Fecha de reglamentación
Nicaragua	Ley 1040 sobre la Regulación de Agentes Extranjeros ¹ (Ley Nicaragua Agentes Extranjeros)	19 de octubre de 2020	29 de enero de 2021 ²
	Ley 1115, Ley General de Regulación y Control de Organismos sin Fines de Lucro ³ (Ley Nicaragua OSFL)	6 de abril de 2022	20 de febrero de 2023 ⁴
Venezuela	Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones sin Fines de Lucro ⁵ (Ley Venezuela)	15 de noviembre de 2024	No cuenta con reglamento
Paraguay	Ley 7363 que establece el Control, la Transparencia y la Rendición de Cuentas de las Organizaciones sin Fines de Lucro ⁶ (Ley Paraguay)	15 de noviembre de 2024	23 de octubre de 2025 ⁷

- 1 Nicaragua, Ley 1040, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, Gaceta Oficial 19 de octubre de 2020, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/3306286cd4e82c5f06258607005fd6b>; esta ley fue posteriormente reformada mediante la Ley 1212, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley 1115 (...) y a la Ley 1040 (...), aprobada el 20 de agosto de 2024 y publicada en La Gaceta N.º 155 del 22 de agosto de 2024, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/c42fb01f17be89cb06258b81005e256f>
- 2 Nicaragua, Normativa para la Regulación, Supervisión y Sanción de Agentes Extranjeros, La Gaceta, Diario Oficial N.º 20, 29 de enero de 2021, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$AII\)/E62401422DAC1CC206258670006135E6?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($AII)/E62401422DAC1CC206258670006135E6?OpenDocument); el régimen jurídico aplicable a los "agentes extranjeros" fue posteriormente modificado por la Ley 1212, aprobada el 20 de agosto de 2024 y publicada en La Gaceta N.º 155 del 22 de agosto de 2024, que reformó tanto la Ley 1040 como la Ley 1115, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/c42fb01f17be89cb06258b81005e256f>
- 3 Nicaragua, Ley 1115, Ley General de Regulación y Control de Organismos sin Fines de Lucro, Gaceta Oficial 18 de enero de 2024, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/09cf45d6fc893868062572650059911e/bfed6e3afb3d8fbf06258ae10075cd64?OpenDocument>
- 4 Nicaragua, Reglamento de la Ley 1115, Ley General de Regulación y Control de Organismos sin Fines de Lucro, La Gaceta, Diario Oficial N.º 31, 20 de febrero de 2023, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$AII\)/0299A110835E32310625895D0062E21D?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($AII)/0299A110835E32310625895D0062E21D?OpenDocument)
- 5 Venezuela, Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro, Gaceta Oficial N.º 6.885, 15 de noviembre de 2024, <https://avisavenezuela.org/wp-content/uploads/GACETA-6855.pdf>
- 6 Paraguay, Ley 7363, que establece el Control, la Transparencia y la Rendición de Cuentas de las Organizaciones sin Fines de Lucro, 15 de noviembre de 2024, <https://silpy.congreso.gov.py/web/ley/144993>
- 7 Paraguay, Decreto 4806 por el cual se reglamenta la Ley 7363/2024, que establece el Control, la Transparencia y la Rendición de Cuentas de las Organizaciones sin Fines de Lucro, 23 de octubre de 2025.

Perú	Ley 32301, que modifica la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable, y dicta otras disposiciones ⁸ (Ley Perú)	15 de abril de 2025	15 de septiembre de 2025 ⁹
El Salvador	Decreto 308 de 2025 – Ley de Agentes Extranjeros ¹⁰ (Ley El Salvador)	23 de mayo de 2025	2 de junio de 2025 ¹¹
Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia Social ¹² (Ley Ecuador)	28 de agosto de 2025	28 de octubre de 2025 ¹³

Para la realización de este informe, Amnistía Internacional analizó tanto las leyes como los reglamentos de dichas leyes, así como los diferentes insumos que se han redactado sobre sus aprobaciones y procesos de implementación por parte de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Adicionalmente, sostuvo reuniones con diversas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Para comprender en mayor profundidad los impactos derivados de la aprobación y la implementación de este tipo de legislaciones, Amnistía Internacional entrevistó a quince organizaciones de la sociedad civil de los países analizados. Todas las entrevistas fueron realizadas entre los días 17 de diciembre de 2025 y 18 de febrero de 2026. En su conjunto, las organizaciones entrevistadas se dedican a trabajar una gran variedad de temas de derechos humanos: defensa del Estado de derecho, documentación de violaciones y acompañamiento jurídico a víctimas; justicia ambiental y territorial, particularmente en comunidades indígenas y campesinas; derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+; transparencia y anticorrupción; así como monitoreo de la actuación estatal, de la independencia judicial y de la violencia política. Estas organizaciones también realizan incidencia nacional

- 8 Perú, Ley 32301, que modifica la Ley 27692, 15 de abril de 2025, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2390801-1>.
- 9 Perú, Reglamento de Infracciones y Sanciones – RIS de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI y Reglamento de la Ley 27692, Ley de Creación de la APCI, Decreto Supremo 033-2025-RE, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8657124/7166167-decreto-supremo-n-033-2025-re-ris.pdf?v=1757953102>; <https://www.gob.pe/institucion/apci/informes-publicaciones/7165709-reglamento-de-la-ley-n-27692-ley-de-creacion-de-la-apci>.
- 10 El Salvador, Decreto 308 de 2025 – Ley de Agentes Extranjeros, <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pleg/2025/es/150145>.
- 11 El Salvador, Reglamento General de la Ley de Agentes Extranjeros, Diario Oficial, Tomo N° 447, 2 de junio de 2025, <https://goldservice.com.sv/wp-content/uploads/2025/06/Decreto-N12-Reglamento-General-de-la-Ley-de-Agentes-Extranjeros-El-Salvador.pdf>.
- 12 Ecuador, Ley Orgánica de Transparencia Social, Tercer Suplemento N° 112 – Registro Oficial, 28 de agosto de 2025, https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro_16.pdf.
- 13 Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia Social, Octavo Suplemento Registro Oficial N.º 153, 28 de octubre de 2025, https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2026-01/GOBIERNO-REGLAMENTO_GENERAL_A_LA_LEY_ORGANICA_DE_TRANSPARENCIA_SOCIAL.pdf.

e internacional, litigio estratégico, trabajo comunitario y acciones de memoria, verdad y reparación, reflejando la amplitud y diversidad del espacio cívico afectado por las nuevas normativas.

Este material incluye secciones específicas por país que examinan distintos aspectos del impacto de las llamadas “leyes anti-ONG”. Los temas seleccionados para cada contexto reflejan algunos de los elementos que surgieron con mayor frecuencia o énfasis en los testimonios recogidos, así como en la documentación disponible al momento del cierre del informe.¹⁴ No obstante, estos apartados no constituyen un retrato exhaustivo de todas las problemáticas que enfrentan las organizaciones en cada país, ni implican que los patrones o impactos descritos sean exclusivos de esos contextos. Por el contrario, varios de los efectos observados, incluyendo restricciones administrativas, riesgos a la seguridad, estigmatización y pérdida de capacidad operativa, se presentan en mayor o menor medida en toda la región. La distribución temática adoptada responde, por lo tanto, a criterios analíticos y narrativos, y no debe interpretarse como jerarquización de la gravedad de las situaciones ni como una diferenciación rígida entre los países estudiados.

Por fin, se incorpora también una breve descripción de los marcos normativos restrictivos aplicables a las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala y Cuba. Aunque estas normativas fueron adoptadas con anterioridad a las leyes examinadas exhaustivamente en los demás países, estas reformas también representaron retrocesos significativos en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y anticiparon varios de los patrones que hoy se observan en la región. En consecuencia, estos dos casos se presentan de manera sintética con el fin de situar comparativamente la tendencia regional y mostrar que las restricciones al espacio cívico no son fenómenos aislados, sino parte de un proceso más amplio de erosión de derechos.

Amnistía Internacional agradece los valiosos aportes de la Asociación Unidad de Defensa Jurídica, Registro y Memoria por Nicaragua (Nicaragua); Fundación del Río (Nicaragua); Acceso a la Justicia (Venezuela); Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Paraguay); Semillas para la Democracia (Paraguay); Tierraviva a los Pueblos Indígenas (Paraguay); Organización de Mujeres Amazónicas Asháninkas de la Selva Central – OMIAASEC (Perú); Instituto de Defensa Legal (Perú); Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos – Promsex (Perú); Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos del Ecuador (Ecuador); Unión de Afectados y Afectadas por las Operaciones Petroleras de Texaco – UDAPT (Ecuador); Cristosal Centroamérica (El Salvador); y otras dos organizaciones de la sociedad civil de El Salvador y una de Venezuela que pidieron permanecer anónimas, por compartir sus experiencias y permitir la realización de este informe.

14 Este informe se cerró el 20 de febrero de 2026.

3.

Introducción

«Estamos en un espacio cívico cerrado con una normativa criminalizante que ha hecho muy difícil la labor de los defensores».

Representante de una organización de la sociedad civil de Venezuela

«Nunca van a poder eliminar el tejido social, porque la solidaridad es innata al ser humano».

Amaru Ruiz, Fundación del Río (Nicaragua)

El derecho de formar organizaciones de la sociedad civil está protegido en el derecho internacional de los derechos humanos a través de los derechos a la libertad de asociación,¹⁵ la libertad de expresión¹⁶ y el derecho a defender los derechos humanos.¹⁷ Sin embargo, Amnistía Internacional ha documentado la **proliferación de leyes que buscan restringir de manera indebida la creación, existencia y actuación de organizaciones de la sociedad civil, así como su capacidad de operar de manera libre y segura** en muchos países del mundo (“leyes anti-ONG”).¹⁸ Estas prácticas han introducido medidas adicionales para cerrar organizaciones de la sociedad civil, imponer requisitos burocráticos excesivos de registro e informes periódicos y bloquear su acceso a

15 Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), art. 20; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), art. 22; Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), art. 16.

16 DUDH, art. 19; PIDCP, art. 19; CADH, art. 13.

17 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 defensores de derechos humanos), art. 5.b.

18 Por ejemplo, en 2024 se aprobaron medidas con estas características en Costa de Marfil, Etiopía, Georgia, Guinea, Hungría, Kirguistán, Nicaragua, Paraguay, Ruanda, Rusia, Tailandia, Tayikistán, Túnez, Uganda y Venezuela. Amnistía Internacional, *La situación de los derechos humanos en el mundo: abril de 2025*, (Index: POL 10/8515/2025), 28 de abril de 2025, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/8515/2025/es/>, p. 19; Amnistía Internacional, *Leyes concebidas para silenciar: ataque mundial a las organizaciones de la sociedad civil* (Index: ACT 30/9647/2019), 21 de febrero de 2019, <https://www.amnesty.org/es/documents/act30/9647/2019/es/>

recursos económicos.¹⁹ En muchos de estos casos, estas leyes van dirigidas a organizaciones que reciben fondos de fuentes independientes de los Estados, incluyendo el financiamiento internacional.²⁰

A nivel global, en los últimos veinte años, se ha consolidado una tendencia a replicar marcos normativos similares²¹ a la ley sobre agentes extranjeros rusa, aprobada en 2012 (Ley Federal sobre el Control de las Actividades de Personas bajo Influencia Extranjera).²² Esta ley ha sido utilizada para controlar a personas y organizaciones que reciben fondos del extranjero o que se perciben “bajo la influencia extranjera”, lo que ha llevado a cientos de organizaciones a ver reducida su financiación, a tener que cerrar, a sufrir estigmatización, confiscación de bienes e, incluso, a que su personal sea intimidado o procesado tanto administrativa como penalmente.²³

Esta realidad global no ha sido ajena a las Américas. Desde 2018, Nicaragua, por ejemplo, ha adoptado un conjunto de normas que han servido de base para la cancelación de más de 5634 organizaciones, de un total de 7227 registradas en 2018.²⁴ Por su parte, en los últimos dos años, Venezuela,²⁵ Paraguay,²⁶ Perú,²⁷ El Salvador²⁸ y Ecuador²⁹ han adoptado leyes similares que sobreregularan sus actividades de defensa de derechos humanos, incluyendo la denuncia y el acompañamiento a grupos en situación de vulnerabilidad.

19 Amnistía Internacional, *La situación de los derechos humanos en el mundo: abril de 2025* (previamente citado), p. 19.

20 Para profundizar por qué la ayuda exterior es una cuestión de derechos humanos: Amnistía Internacional, *Vidas en peligro: Los abruptos y caóticos recortes de la ayuda exterior ponen en peligro millones de vidas*, (Index: AMR 51/9408/2025), 29 de mayo de 2025, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr51/9408/2025/es/>, p. 3.

21 Por ejemplo, Azerbaiyán, Kazajistán y Tayikistán, Kirguistán, Georgia y Hungría. Ver: Amnistía Internacional, *Written Third Party Submissions, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Georgian Young Lawyers' Association and Others vs. Georgia* (Application no. 31069/24), 2 de septiembre de 2025, pp. 3 y 4; Amnistía Internacional, *Leyes concebidas para silenciar: ataque mundial a las organizaciones de la sociedad civil* (previamente citado).

22 Amnistía Internacional, *Russia: Agents of the people: Four years of 'foreign agents' law in Russia: Consequences for the society*, (Index: EUR 46/5147/2016), 18 de noviembre de 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/5147/2016/en/>

23 Amnistía Internacional, *Written Third Party Submissions, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Georgian Young Lawyers' Association and Others vs. Georgia* (Application no. 31069/24), 2 de septiembre de 2025, párr. 3.

24 El número de organizaciones cerradas proviene de datos compartidos por la Fundación del Río con Amnistía Internacional con cierre en los primeros días de febrero de 2026. Según el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua de la CIDH (MESENI-CIDH), en 31 de diciembre de 2024 este número era de 5.541. El número total de organizaciones registradas en el 2018 también proviene del MESENI. Ver: CIDH, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua, *Boletín, Organizaciones de la sociedad civil canceladas en Nicaragua*, https://www.oas.org/es/cidh/MESENI/Boletines/boletin-meseni-2025_04.html

25 Venezuela, Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro (Ley Venezuela), 15 de noviembre de 2024, <http://www.gacetaoficial.gob.ve/gacetitas/6855>

26 Paraguay, Ley 7363, que establece el Control, la Transparencia y la Rendición de Cuentas de las OSFL (Ley Paraguay), 15 de noviembre de 2024, <https://silpy.congreso.gov.py/web/ley/144993>

27 Perú, Ley 32301, que modifica la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable, y dicta otras disposiciones (Ley Perú), 15 de abril de 2025, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2390801-1>

28 El Salvador, Decreto 308 de 2025, Ley de Agentes Extranjeros (Ley El Salvador), <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pleg/2025/es/150145>

29 Ecuador, Tercer Suplemento 112, Ley Orgánica de Transparencia Social (Ley Ecuador), 28 de agosto de 2025 https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro_16.pdf

Desde el momento que son presentadas, **estas leyes tienen un impacto profundamente dañino en la sociedad civil** ya que vienen acompañadas de narrativas estigmatizantes que implican que las organizaciones son una amenaza para la nación o que realizan actividades sospechosas o ilegales, o que “defienden a criminales”. Además, generan incertidumbre y miedo por las posibilidades de recibir sanciones o, incluso, ser disueltas.

Esto tiene un **efecto amedrentador, o *chilling effect***, en la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y personas defensoras de realizar su trabajo en materia de derechos humanos. En específico, se han identificado tres modalidades a través de las cuales se despliega este efecto disuasivo: i) la adopción de disposiciones legales deliberadamente ambiguas; ii) la aplicación arbitraria de estas disposiciones a las voces más críticas como mensaje al conjunto de la sociedad; iii) la desproporcionalidad de las sanciones, lo que amplificará el efecto disuasivo e imposibilitará, en muchos casos, la capacidad de las organizaciones y personas de defender los derechos humanos.³⁰ Estas tres modalidades pueden ser observadas en las leyes que se analizan.

Así, estas normas **se suman a otras medidas orientadas a restringir el espacio cívico, al dificultar que personas y grupos expresen sus opiniones, se asocien libremente y constituyan organizaciones**. Entre estas tendencias se incluyen las limitaciones al derecho de reunión pacífica; las restricciones al acceso a la información; la vigilancia estatal indiscriminada y masiva; la instrumentalización del sistema legal y judicial para perseguir voces críticas; el hostigamiento y la estigmatización de quienes son percibidos como opositores; y la centralización del poder y la disminución del pluralismo.³¹

Estas prácticas, en conjunto, forman parte del **despliegue de medidas autoritarias destinadas a afianzar el poder, infundir miedo, intimidar y eludir la rendición de cuentas**, a menudo acompañadas de ataques al Estado de derecho, el ejercicio arbitrario del poder y el debilitamiento de la separación de poderes y de la independencia judicial.³²

30 Laurent Pech, *The concept of chilling effect: Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in the EU*, 2021, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/the-concept-of-chilling-effect>, p. 5.

31 Amnistía Internacional, *El espacio cívico: Definición, principales teóricos y consecuencias de su cierre en la democracia*, 9 de septiembre de 2024, <https://www.amnistia.org/ve/blog/2024/09/27244/espacio-civico-definicion-principales-teoricos-y-consecuencias-de-su-cierre>

32 Amnistía Internacional, *Written Third Party Submissions*, European Court of Human Rights, Georgian Young Lawyers' Association and Others vs. Georgia (Application no. 31069/24), 2 de septiembre de 2025, párr. 5.

En este informe, Amnistía Internacional identifica los patrones comunes que contienen las llamadas “leyes anti-ONG” de Nicaragua, Venezuela, Paraguay, Perú, El Salvador y Ecuador, así como su impacto en las organizaciones, su liderazgo, el personal y la sociedad civil como un todo. Posteriormente, analiza los estándares de derechos humanos relativos al derecho a la libertad de asociación y examina el apego de estas leyes con el derecho internacional de los derechos humanos.

Este análisis no es exhaustivo ni pretende cubrir todos los puntos de preocupación existentes sobre las leyes, sino que se concentra en los patrones regionales más relevantes para comprender el cierre del espacio cívico en las Américas.

A nivel global, en los últimos veinte años, se ha consolidado una tendencia a replicar marcos normativos similares a la ley sobre agentes extranjeros rusa, aprobada en 2012 (Ley Federal sobre el Control de las Actividades de Personas bajo Influencia Extranjera). Esta ley ha sido utilizada para controlar a personas y organizaciones que reciben fondos del extranjero o que se perciben “bajo la influencia extranjera”, lo que ha llevado a cientos de organizaciones a ver reducida su financiación, a tener que cerrar, a sufrir estigmatización, confiscación de bienes e, incluso, a que su personal sea intimidado o procesado tanto administrativa como penalmente.

4. Patrones identificados en las llamadas “leyes anti-ONG”

Si bien las “leyes anti-ONG” analizadas no son idénticas y contienen disposiciones diferentes y particulares entre los países analizados, es posible encontrar una serie de similitudes que son de especial preocupación por su impacto en el cierre del espacio cívico.

Dichos patrones están agrupados en tres grandes rubros: i) patrones identificados en la aprobación de las leyes (estigmatización, ausencia de justificación legítima y de participación, vaguedad y ambigüedad); ii) patrones relativos a la obstaculización del trabajo de las organizaciones (aprobación previa, requisitos burocráticos excesivos, control de financiamiento, amenazas a la privacidad y seguridad de donantes, beneficiarias/os e integrantes; y iii) patrones relativos a la penalización (sanciones exorbitantes, disolución, suspensión o inhabilitación y criminalización). A continuación, se detalla cada uno de ellos.

4.1. PATRONES IDENTIFICADOS EN LA APROBACIÓN DE LAS LEYES

Estigmatización a organizaciones de la sociedad civil

El discurso de autoridades y legisladores alrededor del cual fueron aprobadas todas las “leyes anti-ONG” analizadas fue **estigmatizante** hacia las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de Paraguay (2024), organizaciones de la sociedad civil expresaron su preocupación debido a que «en la sesión del Senado de la tarde del 8 de julio, se hayan tergiversado hechos, y expuesto de manera injusta a personas y organizaciones que operan legalmente y con integridad. Esta ley, que debería promover la transparencia y la rendición de cuentas, parece ser **utilizada para perseguir y silenciar a aquellos considerados oposición**».³³ Además, la iniciativa estuvo sincronizada con la conformación de una comisión parlamentaria de investigación (Comisión) que, de acuerdo con la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)³⁴ y otras organizaciones de la sociedad civil, fue instrumentalizada para «la persecución de actores sociales y políticos que defienden la democracia y los derechos ciudadanos».³⁵ Al respecto, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) denunció la filtración de información privada que la organización había proporcionado a la Comisión y su difusión en **campañas de desinformación en redes sociales**.³⁶ Al presentar su informe, la Comisión vinculó, sin pruebas, a algunas organizaciones con el supuesto lavado de activos ligado al financiamiento político. Además, demandó judicialmente a cinco organizaciones para acceder a información sensible sobre sus actividades y uso de fondos recibidos.³⁷ Uno de los legisladores que integraban la Comisión hizo declaraciones públicas, sin evidencias, de que las organizaciones «[se] llevaron millones de dólares»³⁸ y que «se hacen de maletín para desvalijar al Estado».³⁹

33 78 organizaciones de la sociedad civil de Paraguay, “¡Diálogo sí, Persecución No!, Comunicado al gobierno nacional y a la opinión pública”, 10 de septiembre de 2024, <https://www.cvongd.org/es/noticias/noticias-de-la-cooperacion/la-nueva-ley-aprobada-por-el-gobierno-de-paraguay-pone-en-peligro-al-asociacionismo-y-a-las-ong-del-pais/>

34 Codehupy, “Codehupy exige al Congreso Nacional que cesen las mentiras y la persecución a las organizaciones de la sociedad civil y sus integrantes”, 24 de septiembre de 2024, <https://www.codehupy.org.py/codehupy-exige-al-congreso-nacional-que-cesen-las-mentiras-y-la-persecucion-a-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-y-sus-integrantes/>

35 Alma Cívica, “Comunicado de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en defensa de la democracia, la transparencia y la participación ciudadana”, 24 de septiembre de 2024, <https://almacivica.org/comunicado-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civilosc-en-defensa-de-la-democracia-la-transparencia-y-la-participacion-ciudadana/>

36 Última Hora, “Denuncian que datos privados de la CBI se repartieron a los operadores”, 18 de septiembre de 2024, <https://www.ultimahora.com/denuncian-que-datos-privados-de-la-cbi-se-repartieron-a-los-operadores>

37 Paraguay, Poder Legislativo, Congreso de la Nación, Informe Ejecutivo, *Comisión conjunta de investigación de carácter transitorio para la investigación de hechos punibles de lavado de activos, contra el patrimonio del Estado, contrabando y otros delitos conexos*, Tomo IX, 2025.

38 ABC Color, “Leite se niega a publicar documentos de su ONG hasta que lo hagan otras organizaciones”, 7 de octubre de 2024, <https://www.abc.com.py/politica/2024/10/07/leite-se-niega-a-publicar-documentos-de-su-ong-hasta-que-lo-hagan-otras-organizaciones/>

39 La Nación, “Senador explica por qué es importante ley para transparentar las ONGs”, 16 de septiembre de 2024, <https://www.lanacion.com.py/politica/2024/09/16/senador-explica-por-que-es-importante-ley-para-transparentar-las-ongs/>

De manera similar, en Venezuela, las organizaciones de la sociedad civil han rechazado este tipo de proyectos de leyes al menos desde 2015,⁴⁰ denunciando una política de criminalización y persecución contra las organizaciones de la sociedad civil.⁴¹ Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) observaron con preocupación que durante dos discusiones del proyecto de ley de 2024 diputados señalaron a las organizaciones de ser **“enemigas”, “desestabilizadoras”, “traidoras de la patria” y “fachadas de partidos”,** entre otros calificativos estigmatizantes.⁴² En entrevista a Amnistía Internacional, una organización de la sociedad civil venezolana advirtió: «nosotros somos considerados enemigos internos del gobierno. . . somos percibidos como opositores al gobierno porque documentamos y denunciemos violaciones a derechos humanos». Según esta organización, el **discurso oficial busca sembrar desconfianza social y debilitar la relación entre organizaciones y comunidades:** «se empieza a crear un distanciamiento entre las organizaciones y los beneficiarios y eso afecta el tejido societario».

En Perú, durante el debate en el Congreso en 2025, se hizo referencia a que varias ONG se habrían dedicado a «defender a delincuentes terroristas y persiguen a miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional» y que «la propuesta legislativa va a cortar el *modus operandi* de quienes se aprovechan de la cooperación internacional y se llenan los bolsillos a costa de los más pobres del Perú».⁴³ Por su parte, en el acto de promulgación de la ley, la presidenta Dina Boluarte declaró que «pondrá bajo revisión exhaustiva a una minoría de ONG que actúan en contra de los intereses de nuestro país, sembrando odio y atacando nuestro sistema».⁴⁴ Al respecto, la CIDH recordó que este tipo de declaraciones propician un **«clima de hostilidad que dificulta el ejercicio legítimo de la libertad de asociación y de la defensa de derechos humanos»**.⁴⁵

La persecución y estigmatización promovida por autoridades y legisladores en Perú no se dirigió únicamente contra organizaciones de la sociedad civil, sino que **alcanzó también al propio Poder Judicial** cuando alguna de sus decisiones contravenía la agenda legislativa. Tras

40 Amnistía Internacional, “Venezuela: Proyecto de Ley de Cooperación Internacional pone en peligro la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”, 9 de noviembre de 2015, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/11/venezuela-proyecto-de-ley-de-cooperacion-internacional-pone-en-peligro-la-labor-de-las-defensoras-y-los-defensores-de-derechos-humanos/>

41 Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos, “500 organizaciones de la sociedad civil y 250 personas más rechazan el proyecto de ley anti-solidaridad que cierra la cooperación internacional en Venezuela”, 18 de mayo de 2022, <https://provea.org/comunicados/500-organizaciones-sociedad-civil-y-250-personas-mas-rechazan-el-proyecto-de-ley-anti-solidaridad-que-cierra-la-cooperacion-internacional-en-venezuela/>

42 CIDH, “Venezuela: CIDH insta al Estado a no aprobar proyecto de ley que limita el derecho de asociación y participación”, 26 de enero de 2024, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/022.asp>

43 Centro de Noticias del Congreso, “Aprueban fortalecer funciones de la APCI respecto a la supervisión y fiscalización de las ONG”, 12 de marzo de 2025, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/aprueban-fortalecer-funciones-de-la-apci-respecto-a-la-supervision-y-fiscalizacion-de-las-ong/>

44 Amnistía Internacional, “Perú: Ley promulgada obstaculiza la libertad de expresión y asociación y pone en riesgo acceso a la justicia de víctimas”, 15 de abril de 2025, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2025/04/peru-ley-obstaculiza-libertad-expresion-y-asociacion/>

45 CIDH, “Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la agencia de cooperación internacional”, 12 de mayo de 2025, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/098.asp>

una sentencia favorable al Instituto de Defensa Legal (IDL), que declaró inaplicables para la organización la prohibición de litigar contra el Estado y la exigencia de “conformidad previa”,⁴⁶ la jueza responsable enfrentó un hostigamiento público sin precedentes. El presidente del Congreso la denunció ante la Junta Nacional de Justicia por haber «desacatado la ley del Congreso sobre ONG⁴⁷», y la acusó de incurrir en presunto prevaricato⁴⁸ y de ser parte de una «mafia que controla el sistema judicial». ⁴⁹ Según Carlos Rivera Paz, director general del IDL: «Leíamos entre líneas el mensaje: **cualquier otro juez que se anime a hacer lo mismo le vamos a caer con todo**».

Por su parte, en los casos de Nicaragua y de El Salvador, el hecho de llamar “**agentes extranjeros**” a las organizaciones de la sociedad civil estigmatiza su trabajo, tal como lo consideró el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al resolver que la designación de organizaciones rusas como “agentes extranjeros” no solo era injustificada y perjudicial para sus actividades, sino que podía tener un efecto disuasorio y estigmatizador significativo. Esta etiqueta sugería que estaban bajo control extranjero, cuando, en realidad, formaban parte integrante de la sociedad civil nacional, comprometidas con la promoción de los derechos humanos.⁵⁰ En este sentido, una persona de El Salvador entrevistada por Amnistía Internacional mencionó: «Somos [tratados como] defensoras de delincuentes... enemigos internos...».

En el caso de Ecuador, el presidente Daniel Noboa ha estigmatizado repetidamente a las personas defensoras que trabajan por los derechos de las personas detenidas, calificándolas de “**antipatrias**”.⁵¹ Asimismo, en el contexto de la aprobación de la ley en 2025, el discurso, tanto del presidente⁵² como de asambleístas oficialistas,⁵³ fue estigmatizante contra las organizaciones de la sociedad civil, presentándolas como sospechosas de actividades ilícitas sin evidencia concreta que lo respalde. De acuerdo con la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas fue un «**proceso de estigmatización grave y potencialmente lesivo**».

46 El requisito de “conformidad previa” obliga a las organizaciones a obtener una autorización expresa de la APCI antes de ejecutar planes, programas, proyectos o actividades a través de la cooperación técnica internacional (Ley Perú, art. 4u).

47 Fernando Rospigliosi, publicación en X, 23 de enero de 2026, <https://x.com/Frospigliosi/status/2014760528879489180>

48 Congreso de la República del Perú, “Rospigliosi presenta denuncia contra jueza por no aplicar ley sobre APCI y ONG”, 19 de enero de 2026, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/rospigliosi-presenta-denuncia-contrajueza-por-no-aplicar-ley-sobre-apci-y-ong/>

49 RPP, “Bancada de Avanza País propone prohibir que jueces provisionales aborden casos relacionados con autoridades elegidas por sufragio”, 24 de enero de 2026, <https://rpp.pe/politica/congreso/bancada-de-avanza-pais-propone-prohibir-que-jueces-provisionales-aborden-casos-relacionados-con-autoridades-elegidas-por-sufragio-noticia-1671898>

50 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso de Kobaliya y otros contra Rusia, 22 de enero de 2025, párr. 71, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#\(itemid%22:%22001-237425%22\)](https://hudoc.echr.coe.int/fre#(itemid%22:%22001-237425%22))

51 Amnistía Internacional, “Ecuador: Tras un año de mandato, el presidente Noboa debe impedir abusos y opacidad en las políticas de seguridad”, 29 de octubre de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/10/ecuador-tras-ano-mandato-presidente-noboa-debe-impedir-abusos-opacidad-politicas-seguridad/>

52 France 24, “Noboa presenta proyecto de ley para regular a las ONG que acusa de ‘desestabilizar el país’”, 28 de julio de 2025, <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20250728-noboa-presenta-proyecto-de-ley-para-regular-a-las-ong-que-acusa-de-desestabilizar-el-pa%C3%ADs>

53 Comunicado conjunto, “Organizaciones de la Sociedad civil expresan su preocupación por la aprobación de la nueva Ley de Transparencia Social”, 27 de agosto de 2025, https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2025/08/2025-08-26_-COMUNICADO-8.pdf

contra las organizaciones». ⁵⁴ Por su parte, organizaciones de Ecuador advirtieron que el enfoque estigmatizador «**debilita la confianza en las organizaciones y limita su posibilidad de recurrir a financiamiento de actores privados y cooperación internacional**, afectando directamente la sostenibilidad de proyectos sociales, comunitarios y de derechos humanos». ⁵⁵

Otro patrón señalado por diversas organizaciones con las que habló Amnistía Internacional fue la **utilización de la prensa alineada con el oficialismo o de las redes sociales para amplificar el discurso estigmatizante** y desacreditar la idoneidad, la reputación y la legitimidad del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas enfocadas en derechos humanos y medioambiente. En el caso de las redes sociales, frecuentemente los testimonios indicaban **oleadas de hostigamiento dirigidas** contra una persona u organización, disparadas por publicaciones de autoridades y multiplicadas por cuentas afines al oficialismo y troles. Este fenómeno, sumado a las demás medidas persecutorias y restrictivas del espacio cívico, muchas veces ha tenido como efecto la autocensura de personas defensoras de derechos humanos. Como mencionó a la organización una de las personas entrevistadas de El Salvador: «**es un desierto Twitter [red social ahora “X”] prácticamente ahora** en cuanto a cuestionamientos o a comentarios...».

Amnistía Internacional recuerda que el discurso estigmatizante en contra de las organizaciones de la sociedad civil crea un **ambiente hostil** que, en muchas ocasiones, implica que no puedan seguir ejerciendo su derecho a la defensa de los derechos humanos. Adicionalmente, puede crear un efecto disuasorio o **chilling effect** que **infunda miedo y desaliente** a otras organizaciones o defensores de derechos humanos de realizar su trabajo.

En el caso de Ecuador, el presidente Daniel Noboa ha estigmatizado repetidamente a las personas defensoras que trabajan por los derechos de las personas detenidas, calificándolas de “antipatrias”.

⁵⁴ Radio Pichincha, “Relatora de la ONU alerta que proyecto de ley de transparencia social vulnera derechos de asociación en Ecuador”, 20 de agosto de 2025, <https://www.radiopichincha.com/relatora-onu-ley-transparencia-social-derechos/>

⁵⁵ Comunicado conjunto, “Organizaciones de la Sociedad civil expresan su preocupación por la aprobación de la nueva Ley de Transparencia Social” (previamente citado).

PARAGUAY: NARRATIVAS ESTIGMATIZANTES CONTRA ORGANIZACIONES Y PERSONAS DEFENSORAS

Durante el debate y aprobación de la Ley 7363/24 “De control, transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro” y la actuación de la Comisión Bicameral de Investigación⁵⁶, organizaciones de la sociedad civil y personas defensoras de derechos humanos en Paraguay reportaron un **aumento significativo de la estigmatización, la desinformación y los ataques públicos** en su contra.

Personas referentes de la sociedad civil paraguaya entrevistadas por Amnistía Internacional coincidieron en señalar que estos procesos no solo buscaron impulsar cambios normativos restrictivos, sino también **desacreditar el trabajo de las organizaciones y debilitar su legitimidad social**. Lidia Ruiz Cuevas, coordinadora ejecutiva de Tierraviva a los Pueblos Indígenas, explicó que la persecución hacia su institución no es nueva, pero «con el debate de la Ley Garrote [como se denominó comúnmente a la ley anti-ONG en este país]... se profundizó... la estigmatización, instalar desinformaciones, utilizar informaciones no reales».

Las entrevistas a integrantes de organizaciones paraguayas evidencian un **patrón de estigmatización promovido desde autoridades públicas y actores con influencia mediática, quienes difundieron narrativas que cuestionaban la transparencia y la legitimidad del trabajo de las organizaciones**. Dante Leguizamón, secretario ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), señaló que durante el proceso de debate de la ley se promovieron **discursos que buscaban desacreditar** a quienes trabajan en la sociedad civil: «se logró instalar en la opinión pública que las organizaciones de la sociedad civil ocultan cosas, que ganan millones y que no quieren mostrar la información». En la misma línea, Lidia Ruiz indicó que autoridades difundieron **acusaciones infundadas sobre el manejo de recursos**: «instalan de que no hay rendición de cuentas, de que no hay control, instalan una mentira muy grande... con eso buscan desacreditar el trabajo».

Estos discursos fueron amplificados en redes sociales y plataformas de mensajería, facilitando la viralización de contenidos desinformativos y generando desconfianza hacia las organizaciones. Marta Ferrara, directora ejecutiva de Semillas para la Democracia, describió una **campaña sistemática de desprestigio que combinó discursos políticos, filtración de información privada y ataques personales**, acompañada de «una narrativa muy fuerte desde órganos públicos... que buscaban impugnar la postura de las organizaciones que trabajaban en temas de derechos humanos, transparencia y lucha contra la corrupción».

⁵⁶ La Comisión Bicameral de Investigación fue una instancia parlamentaria creada en el Congreso de la República del Paraguay con mandato para investigar presuntos ilícitos relacionados con lavado de dinero e irregularidades en organizaciones sin fines de lucro, en paralelo al debate legislativo de la Ley N.º 7363/24. Conocida informalmente como la “Comisión Garrote”, amplió su mandato tras la aprobación de la ley para continuar examinando organizaciones críticas al gobierno y sus fuentes de cooperación. Ver Monitor CIVICUS, *President enacts controversial law restricting civil society*, 21 de mayo de 2025, <https://monitor.civicus.org/explore/president-enacts-controversial-law-restricting-civil-society/>

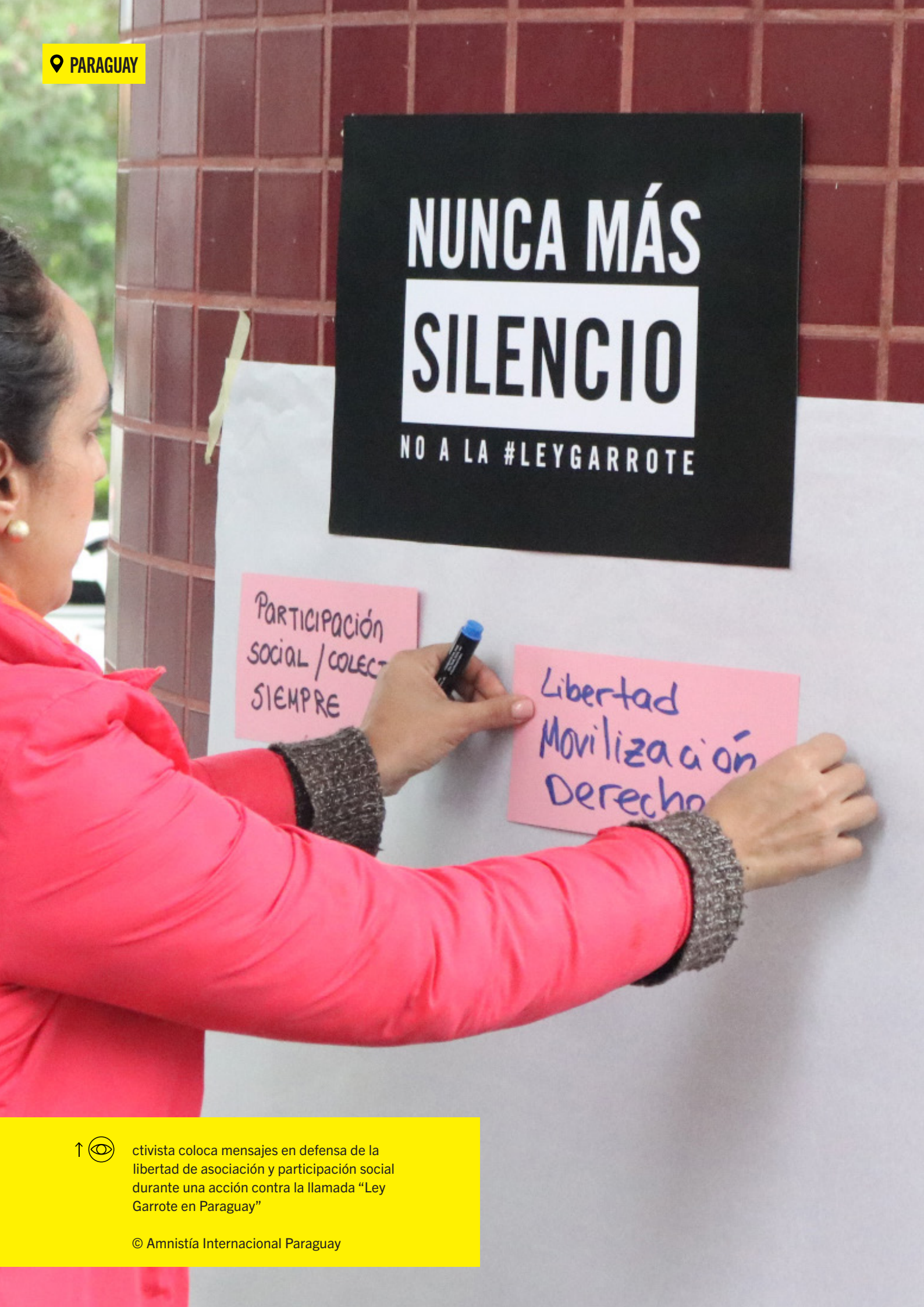
Efectivamente, en octubre de 2024, la prensa paraguaya difundió fragmentos de un audio atribuido a un senador integrante de la Comisión Bicameral en el que se planteaba divulgar información sobre organizaciones para desacreditarlas públicamente. En el audio se escucha: «hoy un “oenegero” es alguien “que no quiere la transparencia”... Tenemos que insistir por ese lado y, por supuesto, ventilar lo que tenemos ».⁵⁷

Tanto Marta Ferrara como Lidia Ruiz señalaron que los ataques incluyeron **agresiones personales y, en algunos casos, misóginas y racistas**. Marta Ferrara relató que fue objeto de ataques dirigidos a su familia y su vida personal, describiendo la situación como «un ataque muy misógino... se metieron con mi familia, con mi hija, con mi esposo...». Lidia Ruiz, por su parte, señaló que las campañas también **reforzaron prejuicios estructurales contra pueblos indígenas**, promoviendo narrativas que presentaban a estas comunidades como manipuladas por las organizaciones sociales, lo que calificó como «estigmatizante y racista».

Las organizaciones reportaron **impactos directos en su funcionamiento, incluyendo la necesidad de destinar tiempo y recursos a responder acusaciones y reforzar medidas de seguridad**. Lidia Ruiz explicó que el contexto generó **temor constante** ante posibles intervenciones estatales, describiéndolo como «estamos que en cualquier momento van a llegar con un allanamiento, llevando todas las documentaciones, orquestando un *show* mediático contra la institución; esta inseguridad roba la energía del equipo, requiriendo redoblar esfuerzos para las acciones institucionales». Marta Ferrara también reportó **afectaciones en su salud física y emocional**, así como **autocensura** en su participación pública.

Sobre las repercusiones de la ley en el espacio cívico, Dante Leguizamón advirtió que **«la ley lo que va a lograr es desalentar la asociación y la organización y la participación en política pública**, pero finalmente eso es lo que busca la ley», y que, en consecuencia, «va a ser menos interesante para la gente asociarse para participar en políticas públicas».

57 ABC, “Audio de Leite contra ONG: habla de ‘unas boludeces que pidió Santi’ y de seguir ‘ventilando’”, 01 de octubre de 2024, <https://www.ultimahora.com/denuncian>



Activista coloca mensajes en defensa de la libertad de asociación y participación social durante una acción contra la llamada “Ley Garrote en Paraguay”

Leyes aprobadas sin una justificación legítima y sin diálogo abierto ni participación ciudadana

Como se verá en detalle en el análisis de proporcionalidad, todas las “leyes anti-ONG” examinadas han sido promovidas y aprobadas por sus respectivas autoridades bajo tres supuestas justificaciones principales: i) la necesidad de garantizar mayor transparencia;⁵⁸ ii) la necesidad de proteger la seguridad nacional;⁵⁹ y/o iii) la necesidad de establecer un marco jurídico para la actuación de las organizaciones.⁶⁰ En las leyes analizadas se puede observar que o bien la justificación de la ley es inadecuada o inexistente, o las medidas impuestas van más allá de las supuestas finalidades que afirman alcanzar.

En relación con los argumentos relativos a la transparencia, la protección de la seguridad nacional y la necesidad de un marco de regulación, destaca que **en todos los países las legislaciones ya contemplaban mecanismos de regulación**⁶¹ y que las **disposiciones van mucho más allá de la finalidad de “transparentar”**. Como ejemplo, la Relatora de Libertad de Asociación de Naciones Unidas mencionó respecto a Paraguay que la aprobación ocurrió «no con el objetivo real de transparentar al sector, sino por una supuesta desconfianza o una especie de lucha de poderes contra ciertas organizaciones que buscan rendición de cuentas o son críticas con el gobierno».⁶² En el caso de Ecuador, mencionó que la información proporcionada no permite establecer con certeza la existencia de un problema de fuga de capitales, evasión fiscal o desvío de recursos, ni que las medidas previstas constituyan el instrumento idóneo para abordar dichos supuestos.⁶³ En Venezuela, la normativa fue cuestionada por el propio Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), ente encargado de establecer estándares contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, a pesar de que una de sus justificaciones es la lucha contra la legitimación de capitales.⁶⁴

⁵⁸ Ley Paraguay, arts. 2 y 6; Ley El Salvador, art. 1; Ley Perú, art. 3.2; Ley Nicaragua OSFL, art. 10.15; Ley Venezuela, art. 6; Ley Ecuador, art. 3.

⁵⁹ Ley El Salvador, art. 1; Ley Nicaragua Agentes Extranjeros, art. 1; Ley Venezuela, art. 1; Ley Ecuador, art. 1.

⁶⁰ Ley Paraguay, art. 2; Ley El Salvador, art. 1; Ley Venezuela, arts. 1 y 3; Ley Ecuador, art. 1.

⁶¹ Ver Capítulo 6.2, apartado de “necesidad y proporcionalidad” para más detalles.

⁶² SWI, “Relatora de la ONU pide un diálogo plural en Paraguay sobre la ley de control a las ONG”, 10 de octubre de 2024, <https://www.swissinfo.ch/spa/relatora-de-la-onu-pide-un-di%C3%A1logo-plural-en-paraguay-sobre-la-ley-de-control-a-las-ong/87712482>

⁶³ Radio Pichincha, “Relatora de la ONU alerta que proyecto de ley de transparencia social vulnera derechos de asociación en Ecuador”, 20 de agosto de 2025, <https://www.radiopichincha.com/relatora-onu-ley-transparencia-social-derechos/>

⁶⁴ El GAFI manifestó especial preocupación por el enfoque de Venezuela respecto a la supervisión del sector de organizaciones sin fines de lucro (OSFL). En su análisis, instó al gobierno venezolano a considerar con urgencia si ciertas secciones de la ley de OSFL aprobada en noviembre de 2024 deberían ser revisadas y, en su caso, modificadas, de modo que queden en consonancia con el enfoque basado en el riesgo para la supervisión del sector de OSFL que promueve el GAFI, así como a las mejores prácticas relacionadas con la Recomendación 8. Ver: GAFI, “Jurisdictions under Increased Monitoring – 24 October 2025”, 24 de octubre de 2025, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-october-2025.html>

Cabe destacar que estas leyes suelen surgir en **contextos donde parece proliferar la concentración del poder y la neutralización de los mecanismos de rendición de cuentas**, es decir, contextos en los que quienes ejercen el poder recurren a prácticas autoritarias. Por ejemplo, en el caso de Venezuela, según explicó a Amnistía Internacional el codirector de Acceso a la Justicia, Alf Daniels, las organizaciones se enteraron del contenido del proyecto de forma extraoficial y sin mecanismos genuinos de consulta. «No es que no nos escucharon, es que simplemente nunca nos tomaron en cuenta, no hubo ninguna discusión previa», señaló. A esto, sumó otra organización de la sociedad civil venezolana: «no había realmente un espacio seguro donde pudiera haber una participación libre... había miedo a represalias por lo que se dijera con respecto a la ley».

Asimismo, la aprobación de la ley se dio tras la crisis poselectoral y se inserta en el marco de una política de represión que el gobierno de Venezuela ha empleado para silenciar cualquier forma de disidencia o crítica, y en este caso particular con la pretensión de impedir que la sociedad civil siga acompañando a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, prestando asistencia y denunciando la crisis humanitaria en la que está sumida el país, así como los posibles crímenes de lesa humanidad orquestados por el gobierno de Nicolás Maduro.⁶⁵ Al respecto, la CIDH mencionó que el efecto de la aprobación de la ley es «limitar el derecho de asociación, la participación ciudadana en asuntos de interés público y la defensa de derechos humanos»⁶⁶ y reconoció que el proyecto se enmarcó en «una serie de actos gubernamentales que tendrían como finalidad controlar y limitar el trabajo que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil y restringir el espacio cívico».⁶⁷ Alf Daniels destacó que la aprobación de la normativa constituyó una prioridad del gobierno en ese contexto: «La semana siguiente de esas elecciones, la primera ley que se aprobó fue la ley contra las ONG... como diciendo “aquí los tenemos en la mira”».

De manera similar, sobre la situación en Nicaragua, «la CIDH ha advertido que desde la crisis de 2018 todo el aparato estatal ha sido utilizado con la **finalidad de cooptar y controlar los espacios que ocupa la sociedad civil** en un claro esfuerzo por anular cualquier forma de contrapeso al ejercicio del poder»⁶⁸ y que «las restricciones contra la libertad de asociación han sido posibles debido a la subordinación de todos los poderes públicos al Ejecutivo en un escenario donde los límites y contrapesos al ejercicio del poder son inexistentes».⁶⁹

65 Amnistía Internacional, “Venezuela: Aprobación de ‘Ley anti-ONG’ castiga la asistencia a víctimas y la defensa de derechos humanos”, 16 de agosto de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/08/venezuela-aprobacion-ley-anti-ong-castiga-asistencia-victimas-defensa-derechos-humanos/>.

66 CIDH, “Venezuela: CIDH insta al Estado no aprobar proyecto de ley que limita el derecho de asociación y participación”, 26 de enero de 2024, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/022.asp>.

67 CIDH, “Venezuela: CIDH insta al Estado no aprobar proyecto de ley que limita el derecho de asociación y participación” (previamente citado).

68 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua*, (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 212/23), 23 de septiembre de 2023, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Cierre_espacio_civico_Nicaragua_SPA.pdf, párr. 132.

69 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 134.

Adicionalmente, las “leyes anti-ONG” analizadas fueron **aprobadas sin un diálogo abierto, público e inclusivo** con todos los sectores de la población que se verían afectados por su publicación.⁷⁰ Un ejemplo claro de esto es la Ley de Ecuador, en donde el proceso legislativo fue tramitado con carácter de urgencia en materia económica, lo que implicó que la Asamblea tuviera como máximo treinta días para tramitarlo y que no existiera, de acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil, un debate técnico y social suficiente.⁷¹ De igual forma, en Paraguay, Dante Leguizamón, secretario ejecutivo de la Codehupy, señaló a Amnistía Internacional que, tras escasas instancias de participación impulsadas principalmente por la sociedad civil durante el debate de la llamada Ley Garrote, el Poder Ejecutivo introdujo modificaciones al proyecto en discusión y el Congreso lo aprobó pocas horas después, sin tiempo suficiente para examinar la nueva propuesta en detalle: «A las 7:30 enviaron modificaciones y a las 10 de la mañana la ley estaba aprobada».

Tampoco se realizaron **consultas previas, libres e informadas con pueblos indígenas**, a pesar de las normativas internacionales y nacionales al respecto.⁷² Por ejemplo, en Perú, muchas personas indígenas han formado organizaciones de la sociedad civil, aplicando a fondos para poder defender sus derechos colectivos. Por lo tanto, sostienen que estas modificaciones legislativas afectan su derecho a la autodeterminación y que fueron promulgadas de una manera que podría constituir una violación de su derecho al consentimiento libre, previo e informado.⁷³ Al respecto, Ketty Marcelo López, del Pueblo Yánesha - Asháninka de la selva central de Junín, Perú, y presidenta de la Organización de Mujeres Amazónicas Asháninkas de la Selva Central (OMIAASEC) señaló que, en este caso, «desde las organizaciones hemos hecho todo el intento de hablar con el ejecutivo, el legislativo... Para poder que se considere de otra manera, una manera especial a los pueblos indígenas, pero no; se ha violado el consentimiento libre, previo, informado desde hace años... es como si la ley de consulta la tuviéramos de adorno».

70 Caso de Paraguay: Amnistía Internacional Paraguay, “Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre el proyecto de ley ‘que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro’”, <https://amnesty.org.py/wp-content/uploads/2024/07/Briefing-AIPy-sobre-proyecto-de-ley-de-control-a-Ongs-vf.pdf>; Comunicado conjunto de 78 organizaciones de la sociedad civil de Paraguay, “¡Diálogo sí, Persecución No!, comunicado al gobierno nacional y a la opinión pública”, 10 de septiembre de 2024, <https://www.cvongd.org/es/noticias/noticias-de-la-cooperacion/la-nueva-ley-aprobada-por-el-gobierno-de-paraguay-pone-en-peligro-al-asociacionismo-y-a-las-ong-del-pais/>; Caso de El Salvador: Carta Conjunta de organizaciones de la sociedad civil, “La nueva Ley de Agentes Extranjeros amenaza los derechos y libertades de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación”, 13 de junio de 2025, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr29/9498/2025/es/>; Caso de Perú: CIDH, “Audiencia Pública, Perú: Impactos de la ley que modifica la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional”, 21 de julio de 2025, <https://www.oas.org/es/cidh/sesiones/audiencia.asp?Hearing=3830>; Caso de Ecuador: Comunicado conjunto, “Organizaciones de la sociedad civil expresan su preocupación por la aprobación de la nueva Ley de Transparencia Social”, 27 de agosto de 2025, https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2025/08/2025-08-26_COMUNICADO-8.pdf.

71 Ecuador, “Organizaciones de la sociedad civil expresan su preocupación por la aprobación de la nueva Ley de Transparencia Social” (previamente citado).

72 CIDH, “Audiencia Pública, Perú: Impactos de la ley que modifica la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional” (previamente citado).

73 Amnistía Internacional, *Freedom of assembly and association rights, collective action and human solidarity facing existential threat: preserving the fundamental principles: Submission to the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association* (Index: IOR 40/9533/2025), 25 de junio de 2025, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/9533/2025/en/>.



Un simpatizante de Ruth López, abogada de derechos humanos y jefa del departamento anticorrupción de la ONG Cristosal, grita consignas frente al Centro Judicial Isidro Menéndez en San Salvador, el 4 de junio de 2025. López, activista de derechos humanos detenida por cargos de enriquecimiento ilícito, se declaró “presa política” del gobierno de Nayib Bukele al salir de un tribunal, el 4 de junio de 2025, que ordenó su detención provisional.

En este sentido, Amnistía Internacional observa que las **leyes aprobadas no cuentan con una justificación legítima y, por el contrario, parecen haber sido impulsadas para imponer controles con el objetivo de obstaculizar o incluso eliminar la participación de las organizaciones de la sociedad civil**. Adicionalmente, preocupa la **falta de participación** de estas organizaciones y de otros actores relevantes en los debates para la aprobación de estas leyes, lo que constituye también un reflejo de su arbitrariedad.

Vaguedad y ambigüedad

La **ambigüedad y falta de precisión en la redacción** de las leyes representa **un riesgo muy alto de arbitrariedad y discrecionalidad** por parte de las autoridades. Esta situación puede utilizarse para restringir los derechos a la libertad de asociación y expresión, contraviniendo estándares internacionales. Las leyes contienen disposiciones vagas a lo largo de todo su articulado, desde la definición de los sujetos obligados y los requisitos de registro hasta la definición del régimen sancionatorio y la posibilidad de disolución y suspensión de organizaciones. En este apartado se enfatiza este riesgo como patrón, principalmente en cuanto a los sujetos obligados y las obligaciones que establecen para las organizaciones, incluyendo ejemplos concretos por país. Ahora bien, las disposiciones vagas y ambiguas relativas al régimen de sanciones y de disolución de organizaciones se analizan en secciones específicas más adelante.

En relación con los sujetos obligados por las leyes, la **vaguedad crea confusión sobre a qué organizaciones les aplica la ley** y, por lo tanto, les dificulta valorar cómo regular su conducta, creando una situación de inseguridad jurídica. Por ejemplo, en los casos de Nicaragua, Venezuela y Ecuador, las leyes establecen como sujetos obligados a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL). La definición en dichas leyes de lo que se entiende por OSFL u organizaciones no gubernamentales es muy amplia; en el caso de Nicaragua, se clasifican en religiosas y/o caritativas; sociales, culturales y de educación; deportivas, de educación física y de recreación física; y entidades gremiales empresariales.⁷⁴ Por su parte, en Venezuela se reconocen como agrupaciones de personas constituidas con una finalidad benéfica, social, altruista, humanitaria, artística, comunitaria, cultural, educativa, deportiva, ambiental o de similar naturaleza, cuyo objeto no esté orientado a la obtención de un provecho económico ni con fines partidistas;⁷⁵ finalmente, en Ecuador son todas personas jurídicas que no persigan fines de lucro y cuya actividad se dirija a la consecución de objetivos de interés general, colectivo u otros previstos en la normativa.⁷⁶

⁷⁴ Ley Nicaragua OSFL, art. 11.

⁷⁵ Ley Venezuela, art. 5.

⁷⁶ Ley Ecuador y Reglamento arts. 4 y 4, respectivamente.



Activistas portan una bandera gay de treinta metros de largo. Miles de personas de la comunidad LGBT y simpatizantes participaron en el desfile del Orgullo de Lima 2017 en busca del reconocimiento de sus derechos civiles y contra la discriminación

En las leyes relativas a financiamiento extranjero en Perú, El Salvador y Nicaragua, los sujetos obligados son entidades (en el caso de Perú) y las personas, físicas, naturales o jurídicas (en el caso de El Salvador y Nicaragua) que gestionan o reciben financiamiento internacional. La forma de su redacción permite incluir a prácticamente cualquier organización de la sociedad civil; por ejemplo, la peruana al ser muy vaga y solo requerir «que gestionan cooperación técnica internacional»; la salvadoreña al incluir supuestos como «actividades que respondan a intereses, sean controladas o financiadas, directa o indirectamente por un mandante extranjero»;⁷⁷ y la nicaragüense al incluir la «percepción de fondos o bienes que provengan directa o indirectamente del extranjero del tipo o naturaleza que sea, que trabaje, reciba fondos o responda a organismos que pertenecen o son controladas directa o indirectamente, por personas naturales, gobiernos o entidades extranjeras».⁷⁸

Respecto a la Ley Paraguay, la RELE ha advertido que **relacionar la identificación de una organización sin fines de lucro con conceptos indefinidos como “utilidad pública”, “interés social” e “interés cultural” puede limitar los derechos a la libertad de expresión y asociación**, al ser términos vagos y ambiguos.⁷⁹ Adicionalmente, se establecen sistemas de control y rendición de cuentas sobre fondos públicos transferidos a entidades sin fines de lucro, pero se extienden dichos controles a cualquier actividad de la sociedad civil, sin importar si el financiamiento tiene origen privado, porque se trata de actividades que tengan por objeto «contribuir, influenciar, incidir, o, en cualquier forma, actuar sobre las políticas, planes y programas públicos o la actividad de los poderes del Estado».⁸⁰

Esta situación queda reforzada en el Reglamento, que define a la participación en políticas públicas como «contribución, influencia, incidencia o actuación sobre las políticas, planes y programas públicos».⁸¹ Estas formulaciones vagas permiten que cualquier tipo de actividad que desempeñen las entidades sin fines de lucro pueda quedar comprendida, en particular las acciones que desempeñan las organizaciones de derechos humanos.⁸² Así, dentro de esta definición podrían entrar acciones que realizan de manera habitual organizaciones de la sociedad civil, ya que en todas se podría argumentar que inciden en políticas públicas, como la promoción de la adopción de una ley relacionada con derechos humanos, la defensa ante tribunales de personas o colectivos de Paraguay, e incluso actividades como la educación en derechos humanos.⁸³

77 Ley Perú, art. 4u; Ley El Salvador, art. 3.

78 Ley Nicaragua Agentes Extranjeros, art. 3.2.

79 CIDH, “RELE advierte sobre Proyecto de ley que limita la libertad de asociación en Paraguay”, 18 de octubre de 2024, https://www.oea.org/pt/CIDH/jsForm?File=/es/cidh/expresion/prensa/comunicados/2024/255.asp&utm_content=country-pry&utm_term=class-mon.

80 Ley Paraguay, art. 3.

81 Paraguay, Reglamento de la Ley N.º 7363/2024, 23 de octubre de 2025 (Reglamento Ley Paraguay).

82 Amnistía Internacional Paraguay, *Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre el proyecto de ley “que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro*, <https://amnesty.org.py/wp-content/uploads/2024/07/Briefing-AIPy-sobre-proyecto-de-ley-de-control-a-Ongs-vf.pdf>, p. 10.

83 Amnistía Internacional Paraguay, *Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre el proyecto de ley “que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro* (previamente citado), p. 10.

Otras preocupaciones en torno a la vaguedad y ambigüedad tienen que ver con **facultades amplias y discrecionales de las autoridades**. La Ley de Perú permite a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) supervisar la «correcta utilización de los recursos financieros, logísticos, técnicos y otros provenientes de la misma».⁸⁴ De acuerdo con diversos relatores de la ONU, esto «carece de la precisión necesaria y podría aumentar el margen de discrecionalidad de las autoridades sobre lo que constituye una correcta utilización de recursos».⁸⁵ Asimismo, la APCI puede dictar las medidas “preventivas” que considere necesarias para velar por la correcta utilización de los recursos de las organizaciones. Esto también podría aumentar la discrecionalidad de la APCI por la ambigüedad de la definición de las medidas preventivas y contravenir la previsibilidad requerida por los estándares internacionales para cualquier medida restrictiva.⁸⁶ Existen también ambigüedades en lo relativo a la supervisión, que configura como falta grave la presentación de “información falsa”,⁸⁷ proponiendo una definición sumamente amplia de este concepto al establecer que se configura cuando «la información contenida en el documento presentado no es concordante o congruente con la realidad».⁸⁸ Finalmente, se especifica que no constituye infracción la expresión de opiniones técnicas ante organismos públicos,⁸⁹ sin embargo, **se mantiene como infracción muy grave utilizar los recursos para asesorar, de cualquier forma o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado peruano.**⁹⁰ De esta manera, una misma acción ante sede nacional (como podría ser un escrito de *amicus curiae*) podría considerarse «la expresión de opiniones técnicas» o bien como «asesorar acciones judiciales contra el Estado peruano».

⁸⁴ Ley Perú, art. 4.f.

⁸⁵ ONU, Mandatos de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (OL PER 4/2024), 19 de junio de 2024, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29163>, p. 3.

⁸⁶ Mandatos de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (previamente citado), p. 3.

⁸⁷ Perú, Reglamento de Sanciones, art. 12.

⁸⁸ Perú, Reglamento de Sanciones, art. 4.n.

⁸⁹ Ley Perú, art. 21.c.4 y art. 13, Reglamento de Sanciones.

⁹⁰ Ley Perú, arts. 21.c.2. y 13.c. del Reglamento de Sanciones.



Familiares de las víctimas de las protestas antigubernamentales de 2022-2023, vestidos de rojo y con retratos de sus seres queridos, participan en una ceremonia conmemorativa en el Cerro San Cristóbal de Lima el 27 de julio de 2025, en vísperas de la Independencia del Perú. El 9 de enero de 2023, manifestantes de la región de Puno se unieron a la manifestación nacional que estalló en diciembre de 2022, y que resultó en la muerte de dieciocho personas durante enfrentamientos con la policía en la ciudad de Juliaca, en la sierra.

En El Salvador, la ley prohíbe a los denominados “agentes extranjeros” realizar actividades con fines políticos “u otros” que tengan por objetivo alterar el orden público o amenazar la estabilidad social y política del país.⁹¹ De manera similar, en Nicaragua se prohíbe, bajo amenaza de cancelación de personalidad jurídica, “desnaturalizar” los objetivos para los cuales fueron creadas,⁹² o por realizar actividades contrarias al “objeto y fin” o por financiar actividades políticas.⁹³ Mientras, en Venezuela, se permite disolver organizaciones acusadas de promover el “fascismo” o de participar en actividades políticas: una redacción amplia cuya interpretación puede ser selectiva.⁹⁴

Como se analizará más adelante, las disposiciones vagas y ambiguas contenidas en las leyes incumplen con el principio de legalidad establecido en los estándares internacionales al imponer restricciones al derecho a la libertad de asociación. Esto puede llevar a la implementación discrecional y arbitraria por parte de las autoridades, lo que resulta principalmente preocupante puesto que estas leyes pueden resultar en la denegación de registro a organizaciones, la imposición de sanciones e, incluso, la disolución o cancelación de las organizaciones.

**Estas formulaciones vagas permiten
que cualquier tipo de actividad
que desempeñen las entidades
sin fines de lucro pueda quedar
comprendida, en particular las
acciones que desempeñan las
organizaciones de derechos humanos.**

91 Amnistía Internacional, “El Salvador: la nueva Ley de Agentes Extranjeros amenaza los derechos y libertades de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación”, 13 de junio de 2025, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr29/9498/2025/es/>

92 Ley Nicaragua OSFL, art. 57.

93 Ley Nicaragua Agentes Extranjeros, art. 8; Reglamento de la ley de Agentes Extranjeros, art. 25.

94 WOLA, *Limitando el espacio cívico: el endurecimiento de las restricciones a la sociedad civil en las Américas*, junio de 2025, <https://www.wola.org/es/analysis/limitando-el-espacio-civico-el-endurecimiento-de-las-restricciones-a-la-sociedad-civil-en-las-americas/>

PERÚ: PROHIBICIÓN DE LITIGIO CONTRA EL ESTADO DEJA DESAMPARADAS A VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

La aprobación de la ley que modifica el marco de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) incorporó restricciones sin precedentes para el trabajo de la sociedad civil. Entre ellas, la **prohibición de «utilizar los recursos para asesorar, de cualquier forma o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado»**.⁹⁵ Esta y otras medidas implementadas por la ley, según múltiples organizaciones, no buscan “ordenar” la cooperación, sino **desactivar la capacidad de control ciudadano y defensa de derechos**.

Organizaciones con trayectoria en litigio estratégico sostienen que la prohibición **no es neutra**: apunta a desactivar casos incómodos para las autoridades. «**La norma te prohíbe el litigio contra el Estado**... estaríamos cometiendo la falta más grave», señaló Carlos Rivera Paz, director general del IDL. Pese a ello, la organización decidió sostener su defensa judicial, asumiendo el riesgo hasta lograr una sentencia que, en su caso, declaró esa prohibición inaplicable para la organización.⁹⁶ «Nos arriesgamos... porque mantener nuestras acciones nos había dejado **fuera de la ley** durante varios meses», añadió.

Desde los pueblos indígenas, los efectos son **aún más severos**. Ketty Marcelo, presidenta de la Organización de Mujeres Amazónicas Asháninkas de la Selva Central (OMIAASEC) advierte que la ley desatiende la especificidad de las organizaciones indígenas y les impone las mismas cargas que a grandes ONG: «Estamos en el mismo paquete... nos afecta muchísimo más». Subraya, además, un contexto de **«regresión de derechos... asesinatos de defensores territoriales»**, donde estas organizaciones «han utilizado fondos de cooperación **para demandar al Estado**». La nueva arquitectura normativa, insiste, es una **«vulneración a nuestra autonomía económica política como organizaciones de pueblos indígenas»**.

⁹⁵ Ley Perú, arts. 21.c.2. y 13.c. del Reglamento de Sanciones.

⁹⁶ En enero de 2026, el Sexto Juzgado Constitucional de Lima falló a favor del Instituto de Defensa Legal (IDL) en una demanda de amparo que este presentó contra la Ley N.º 32301, conocida como la “Ley APCI”. Ese fallo declaró inaplicables, a favor del IDL, algunas disposiciones de la Ley 32301 que habían modificado normas sobre cooperación internacional y sanciones contra las ONG. En especial, la obligación de “conformidad previa” por parte de la APCI para ejecutar proyectos y actividades financiados por cooperación internacional (art. 4. u), por considerar que afectaba directamente el derecho de asociación y constituía una forma de censura previa; y la disposición que penalizaba el uso de fondos de cooperación internacional para litigar contra el Estado (art. 21.c.2), por considerar que limitaba el derecho a defensa y afectaba derechos fundamentales. Esa decisión fue apelada tanto por la APCI como por la propia organización IDL (que buscó que se ampliara el alcance del fallo y se declararan inaplicables otros extremos de la ley no acogidos en primera instancia), y al cierre de febrero de 2026 el proceso se encontraba en etapa de evaluación ante una Sala Superior, sin una decisión definitiva. Ver: RPP, “PJ declaró inaplicable la Ley APCI en el caso del IDL, que no será sancionado por asesorías en demandas contra el Estado”, 14 de enero de 2026, <https://rpp.pe/politica/judiciales/pj-declaro-inaplicable-la-ley-apci-en-el-caso-del-idl-que-no-sera-sancionado-por-asesorias-en-demandas-contra-el-estado-noticia-1671688>

Las organizaciones entrevistadas identifican **motivaciones políticas nítidas para estas medidas, ya que restringir el litigio limita la posibilidad de investigar las violaciones a los derechos humanos.** «La norma prohíbe el litigio contra el Estado, no contra particulares», explica Isbelia Ruiz Perdomo, coordinadora legal de Promsex, subrayando que el objetivo real es **evitar responsabilidades estatales** en casos sensibles, como protestas, esterilizaciones forzadas y violencia de género.

A la prohibición expresa de litigar en estos casos se suma el **efecto disuasorio sobre la cooperación en esta materia.** Según señaló IDL, algunos donantes «recomendaron que **no coloquemos labores de litigio** [en los proyectos de cooperación]» o reestructuraron apoyos para evitar sanciones. Promsex coincide con este análisis: «Para empezar, **los cooperantes tienen miedo** a darnos plata... hay un **miedo a financiar litigio.**» La organización debió **paralizar su litigio internacional** y reducir equipos: «Promsex no tiene un sol [moneda peruana] para el litigio... [y la] **reducción de personal** es el impacto inmediato». «Lo que la APCI no pudo [lograr], la **filtración de miedo** en donantes sí [lo consiguió]», sintetiza IDL. Para Promsex, el resultado es un vacío de representación: «**Algunas víctimas se han visto afectadas...** se viola el derecho a **elegir quién las puede defender.**».

La prohibición de litigio contra el Estado, combinada con otras disposiciones restrictivas de la ley peruana, reconfigura el ecosistema cívico: **menos recursos, menos posibilidades de ofrecer defensa judicial y de luchar contra la impunidad por violaciones de derechos humanos.** La prohibición de litigio, más que una medida administrativa, opera como un **mecanismo de silenciamiento estructural que restringe el derecho de acceso a la justicia y la libertad de asociación.**

4.2. PATRONES RELATIVOS A LA OBSTACULIZACIÓN DEL TRABAJO DE LAS ORGANIZACIONES

Registros como aprobación previa

Con la aprobación de las “leyes anti-ONG”, **el registro para la constitución de organizaciones pasa a ser un requisito formal** que depende de la aprobación por parte de las autoridades correspondientes, cuando anteriormente el registro era meramente una formalidad legal que no implicaba dicha autorización. Esto **incrementa el riesgo de arbitrariedad**, resultando en que las organizaciones no puedan constituirse, o sean cerradas o sancionadas arbitrariamente.

La obligación de inscribir a las organizaciones en registros gubernamentales, que en todos los casos excepto el de Perú son nuevos o diferentes a los que había previamente, se encuentra en todas las leyes analizadas, siendo una obligación para todas las organizaciones en Paraguay,⁹⁷ Venezuela⁹⁸ y Ecuador⁹⁹, así como para las organizaciones que gestionan la financiación extranjera en El Salvador¹⁰⁰ y Perú.¹⁰¹ Por su parte, en Nicaragua existen dos registros diferentes para las organizaciones: bajo el registro del Ministerio de Gobernación para el funcionamiento de todas las organizaciones sin fines de lucro¹⁰² y bajo el Registro de Agentes Extranjeros si, además, reciben financiamiento internacional.¹⁰³

Con la aprobación de estas leyes, **las autoridades pueden negar el registro de las organizaciones debido a criterios arbitrarios**. Por ejemplo, la Ley Venezuela establece la prohibición de registro a organizaciones que “promuevan el fascismo”,¹⁰⁴ una etiqueta que se ha utilizado para catalogar a organizaciones que se consideran de oposición al gobierno.¹⁰⁵

⁹⁷ Ley Paraguay, art. 7

⁹⁸ Ley Venezuela, art. 15.

⁹⁹ Ley Ecuador, art. 17.

¹⁰⁰ Ley El Salvador, art. 6.

¹⁰¹ Ley Perú, art. 3.

¹⁰² Ley Nicaragua OSFL, art. 33.

¹⁰³ Ley Nicaragua Agentes Extranjeros, art. 6.

¹⁰⁴ Ley Venezuela, art. 15.

¹⁰⁵ WOLA, *Limitando el espacio cívico: el endurecimiento de las restricciones a la sociedad civil en las Américas*, 30 de junio de 2025, <https://www.wola.org/es/analysis/limitando-el-espacio-civico-el-endurecimiento-de-las-restricciones-a-la-sociedad-civil-en-las-americas/>

Este silencio administrativo podría suponer una limitación al ejercicio del derecho de asociación.

Una preocupación importante sobre estos registros es que el otorgamiento de la personalidad jurídica se materializa a través de una resolución expresa de una autoridad; sin embargo, este podría negarse, otorgarse, o las organizaciones también pueden enfrentarse ante un silencio administrativo. Este **silencio administrativo**, de acuerdo con diversos Relatores de Naciones Unidas, al situar a las organizaciones fuera del marco legal, **podría suponer una limitación al ejercicio del derecho de asociación** que resulta incompatible con el marco internacional de derechos humanos.¹⁰⁶ Este caso se observa en Venezuela, en donde el registro requiere la previa autorización del Servicio Autónomo de Registros y Notariados, que les concede o retira la personalidad jurídica,¹⁰⁷ a pesar de que anteriormente era suficiente una notificación para constituirse legalmente;¹⁰⁸ en Ecuador, donde se establecen requisitos para el otorgamiento de la personalidad jurídica junto con un proceso de aprobación¹⁰⁹; y en El Salvador y Nicaragua, donde los registros tienen en sus atribuciones el aprobar y cancelar las solicitudes (en el caso de El Salvador)¹¹⁰ y la personería jurídica (en el caso de Nicaragua).¹¹¹ En el caso de Perú, se establece un “registro constitutivo” que habilita gestionar y ejecutar cooperación técnica internacional. Se hace mediante declaración jurada electrónica y debe contener información sobre el domicilio legal y fiscal, planes, programas, proyectos o actividades a su cargo, incluyendo objetivos, montos, fuentes de financiamiento y origen de recursos, así como información del plan anual de actividades, informe semestral y anual de actividades, contratos, actos jurídicos o administrativos que se celebran con el Estado. Se prevé que, cumpliendo con el requisito, se emite la Resolución Directoral de Inscripción en el Registro.¹¹²

¹⁰⁶ Mandatos del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (“Mandatos de Relatores ONU”), OL VEN 2/2023, 21 de septiembre de 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=28362>, p. 11.

¹⁰⁷ WOLA, *Limitando el espacio cívico: el endurecimiento de las restricciones a la sociedad civil en las Américas*, 30 de junio de 2025, <https://www.wola.org/es/analysis/limitando-el-espacio-civico-el-endurecimiento-de-las-restricciones-a-la-sociedad-civil-en-las-americas/>

¹⁰⁸ Acceso a la Justicia, Observatorio de Derecho y Justicia, *Análisis de un Abuso: Alcances de la Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones sin Fines de Lucro*, septiembre de 2024, <https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2024/10/Informe-ley-antisociedad-2024.pdf>, p. 12.

¹⁰⁹ Reglamento Ley Ecuador, arts. 12 y 13.

¹¹⁰ Ley El Salvador, art. 7.

¹¹¹ Ley Nicaragua OSFL, art. 7.

¹¹² Ley Perú, art. 12 Reglamento.

Estándares internacionales han establecido que **los registros de las organizaciones no deberían someterse a procesos de autorización previa**, sino regirse por un régimen de notificación¹¹³ que sea simple, accesible, no discriminatorio, gratuito¹¹⁴ y no discrecional.¹¹⁵ Bajo este sistema de notificación, las asociaciones adquieren automáticamente personalidad jurídica tan pronto se notifica a las autoridades sobre la creación de una organización; esto es, el proceso de registro no es una condición previa para la existencia de una asociación, sino meramente un registro de su constitución.¹¹⁶ Una organización de la sociedad civil venezolana comentó a Amnistía Internacional que este es precisamente uno de los problemas centrales de la ley de Venezuela: «una norma en la que las organizaciones de la sociedad civil tienen que estar aprobadas por el Estado y no simplemente notificar su voluntad autónoma».

En el caso de Paraguay,¹¹⁷ ha preocupado especialmente el artículo 12 de la ley, que establece que las entidades del Estado no podrían firmar ni ejecutar acuerdos, convenios, donaciones u otros instrumentos jurídicos con organizaciones que no estén inscritas en el nuevo registro creado. Además, las transferencias de recursos, bienes y servicios deberán estar consignadas en el Presupuesto General de la Nación y en el de municipalidades y otros organismos del Estado, lo cual podría amenazar la autonomía y el financiamiento de las organizaciones, además de ser una disposición que podría utilizarse para silenciar a opositores políticos.¹¹⁸

Adicionalmente, las organizaciones enfrentan **requisitos administrativos muy gravosos al intentar registrarse**. Esta situación podría impedir en la práctica el reconocimiento legal, o incluso la creación de organizaciones que sean consideradas como críticas u opositoras al gobierno en turno.¹¹⁹ Por ejemplo, en el caso de la ley de OSFL de Nicaragua, los requisitos incluyen contar con una constancia de no objeción del Ministerio de Gobernación que indique que el acta de constitución y estatutos cumplen con los requisitos establecidos por la ley y el récord de policía de los miembros que constituyen la OSFL. Estos requisitos han sido calificados por la CIDH como vagos y desproporcionados.¹²⁰

113 Mandados de Relatores ONU, OL VEN 2/2023 (previamente citado); ONU, Comité de Derechos Humanos, “Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Mauritania”, 23 de agosto de 2019, Doc. ONU CCPR/C/MRT/CO/2, párrs. 46 y 47; ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 21 de mayo de 2012, Doc. ONU A/HRC/20/27, párr. 58; Directrices conjuntas de la Organización de Cooperación y Seguridad Europea (OSCE/ODIHR), párr. 154; Directrices sobre la libertad de asociación y de reunión en África, 10 de noviembre de 2017, párr. 13.

114 ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 24 de abril de 2013, Doc. ONU A/HRC/23/39, párr. 17.

115 Directrices sobre la libertad de asociación y de reunión en África, 10 de noviembre de 2017, párr. 13.

116 ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 21 de mayo de 2012, Doc. ONU A/HRC/20/27, párr. 58.

117 Amnistía Internacional Paraguay, *Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre el proyecto de ley “que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro”* (previamente citado), p. 10.

118 CIDH, “RELE Advierte sobre proyecto de ley que limita la libertad de asociación en Paraguay”, 18 de octubre de 2024, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/expresion/prensa/comunicados/2024/255.asp>.

119 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párrs. 133, 212.

120 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 214.

Por su parte, en Venezuela, la organización Acceso a la Justicia ha documentado que, a pesar de que muchas organizaciones han tratado de cumplir con los requisitos, solo unas pocas han logrado registrarse.¹²¹ La regla ha sido que no se les dé respuesta o se hagan **exigencias adicionales**, entre las que se incluye la presentación de informes financieros con periodos retroactivos fijados de manera discrecional, que en algunos casos han abarcado hasta diez años.¹²² Adicionalmente, se les exige frecuentemente que los estados financieros estén auditados siendo que el costo por cada estado financiero auditado oscila entre 150 y 200 dólares por año, lo que puede llegar a implicar gastos exorbitantes para muchas organizaciones.¹²³ Generalmente, por lo menos hasta el momento del cierre de este informe,¹²⁴ no se entregaba una constancia formal de recepción de los documentos que presentaban las organizaciones. Según Alf Daniels, de Acceso a la Justicia: «...no dan recibo en los registros de que tú entregaste la documentación... lo que tenemos son fotos... algún documento donde el funcionario [anota]... pero no tenemos ni siquiera recibo para probar que nosotros cumplimos con la ley». Algunas organizaciones han decidido cerrar las puertas para no poner en riesgo a sus integrantes o pasaron a operar desde el exilio.¹²⁵

Al respecto, el derecho de asociación libre sin interferencias obliga a los Estados a asegurar que los requisitos para reglamentar el registro de las organizaciones no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones.¹²⁶ Así, **los procedimientos de creación y registro deben ser sencillos, accesibles, oportunos y claros; no deben ser gravosos** —e incluso deberían ser gratuitos— **ni dar lugar a prácticas discriminatorias o discrecionales.**¹²⁷

A la luz de los estándares internacionales mencionados, para Amnistía Internacional es claro que estos **registros se han convertido en un procedimiento de autorización previa, condicionando la existencia de las organizaciones a una autorización estatal**, en lugar de ir hacia un proceso que sea únicamente de notificación. Esto presenta, una vez más, un amplio margen de discrecionalidad por parte de las autoridades que, en contextos de arbitrariedad en el ejercicio del poder, pueden denegar, cancelar o suspender registros sin que se rindan cuentas sobre los motivos detrás de dichas decisiones.

121 CIDH, “Audiencia, Venezuela: Ataques contra personas defensoras de derechos humanos”, 24 de julio de 2025, https://www.youtube.com/watch?v=_FIkdFDPafw

122 Según información brindada a Amnistía por organizaciones de la sociedad civil venezolana. Ver más detalles en el cuadro de abajo: “Venezuela: patrón de obstaculización al registro de organizaciones de derechos humanos”. Ver también: CIDH, “Audiencia, Venezuela: Ataques contra personas defensoras de derechos humanos” (previamente citado).

123 CIDH, “Audiencia, Venezuela: Ataques contra personas defensoras de derechos humanos” (previamente citado).

124 Este informe se cerró el 20 de febrero de 2026.

125 WOLA, “La nueva ley de fiscalización de ONG en Venezuela y el impacto en la sociedad civil”, 9 de abril de 2025, https://www.wola.org/es/analysis/nueva-ley-fiscalizacion-ong-venezuela/?utm_source=chatgpt.com

126 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 217.

127 Declaración de principios interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro, Principio 4; ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 21 de mayo de 2012, Doc. ONU A/HRC/20/27, párr. 57.

VENEZUELA: PATRÓN DE OBSTACULIZACIÓN AL REGISTRO DE ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Desde la aprobación y posterior entrada en vigor de la Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro en noviembre de 2024, **las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela, particularmente aquellas dedicadas a la defensa de los derechos humanos, han enfrentado un incremento significativo¹²⁸ en el patrón sistemático de obstáculos administrativos, legales y políticos que restringe gravemente su funcionamiento.** Testimonios de personas referentes del sector compartidos con Amnistía Internacional describen un **proceso que combina intimidación, discrecionalidad administrativa y exigencias imposibles de cumplir**, configurando un entorno cada vez más hostil para la libertad de asociación.

Una organización de la sociedad civil venezolana que prefirió permanecer anónima comentó a Amnistía Internacional que la aprobación de la ley se enmarca en un **sistema más amplio de control social**. En su análisis, la normativa se suma a un entramado jurídico que criminaliza el trabajo de las organizaciones. «El derecho a la libertad de asociación está totalmente criminalizado. . . tú te estás agrupando, es para cometer un hecho punible y no para defender derechos humanos», afirmó la persona representante de la organización.

Tras la entrada en vigor de la ley, en noviembre de 2024, el patrón de obstaculización se trasladó a los procesos de registro y actualización administrativa de las organizaciones. **Las exigencias impuestas por la norma han resultado particularmente problemáticas debido a su carácter ambiguo y discrecional.** Las organizaciones reportan que **los requisitos varían según la interpretación de funcionarios o registros específicos, generando incertidumbre y retrasos indefinidos.** Alf Daniels, codirector de Acceso a la Justicia, relató a Amnistía Internacional que las organizaciones debieron enfrentar **exigencias inconsistentes sobre documentación financiera**: «En algunos registros decían cinco años, en otros diez, en otros desde la fecha de fundación. . . dependía de la suerte tuya».

La acumulación de requisitos burocráticos también implica **costos económicos significativos**, imposibles de asumir para muchas organizaciones, especialmente en un contexto de reducción del financiamiento internacional. Alf Daniels explicó que la exigencia de auditorías financieras históricas implicaba gastos elevados que numerosas organizaciones no podían cubrir, lo que ha llevado a algunas a suspender actividades o a renunciar a registrarse.

128 Si bien los obstáculos administrativos y legales se intensificaron tras la aprobación de la nueva legislación, las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela ya enfrentaban, desde varios años antes, barreras significativas para obtener su registro y actualizar sus documentos legales ante los organismos estatales, así como otras restricciones que afectaban su funcionamiento. Ver Civilis Derechos Humanos, *Amenazas y restricciones a la libertad de asociación en Venezuela*, marzo de 2016, <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Amenazas-y-Restricciones-a-la-Libertad-de-Asociación-en-Venezuela.pdf>

Datos de una encuesta con organizaciones presentes en todo el país aportados bajo reserva de identidad a Amnistía Internacional confirman este impacto estructural¹²⁹: antes de la entrada en vigor de la normativa, el 85,1 % de las organizaciones contaba con personalidad jurídica por haberse registrado en el sistema establecido anteriormente en el Código Civil;¹³⁰ sin embargo, tras su implementación, cerca del 58 % decidió no registrarse bajo el nuevo sistema o aún evaluaba hacerlo, reflejando un alto nivel de incertidumbre y temor frente al nuevo régimen. Según comentó una organización de la sociedad civil venezolana a Amnistía Internacional, mientras que algunas redujeron sus operaciones, otras migraron fuera del país o consideraron cerrar definitivamente.

Incluso aquellas organizaciones que han intentado cumplir con los requisitos **enfrentan retrasos sistemáticos y múltiples pedidos de complementación de la documentación** en sus trámites. Alf Daniels describió que muchas entregaron toda la documentación exigida, pero permanecen durante meses o hasta más de un año sin recibir respuesta oficial: «es un **universo kafkiano donde la culpa nunca es del gobierno**».

El impacto de la ley también ha sido diferenciado y ha afectado de manera particular a las organizaciones de derechos humanos, lo que sugiere la existencia de prácticas discriminatorias contra quienes denuncian abusos estatales. Los datos de la encuesta compartidos con Amnistía Internacional evidencian que estas organizaciones registran niveles significativamente menores de avance en el cumplimiento del proceso administrativo: solo el 3,4 % logró introducir la documentación requerida y superar la fase de revisión, en contraste con el 25 % de las organizaciones humanitarias y el 20,8 % de las de desarrollo. Según Alf Daniels, **de las organizaciones de derechos humanos que sí lograron avanzar en su trámite, «solamente una habría completado los dos procesos impuestos para completar el registro»**.

Tanto los datos compartidos con Amnistía Internacional como los testimonios recogidos por la organización evidenciaron un aumento del temor entre los equipos de trabajo, migración del personal, cierre parcial de actividades y un creciente distanciamiento entre las organizaciones y las comunidades beneficiarias, afectando gravemente el acceso a asistencia y acompañamiento para víctimas de violaciones de derechos humanos.

129 Cifra obtenida a través de una consulta interna realizada a 101 organizaciones de la sociedad civil de los sectores de derechos humanos, humanitario, desarrollo y democracia, con actividad en los veinticuatro estados de Venezuela, habiéndose terminado el plazo de cumplimiento de la ley en el mes de junio de 2025.

130 Antes de la entrada en vigor de la nueva ley, las organizaciones de la sociedad civil se encontraban ya reguladas por el Código Civil. Ver Venezuela, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Número 2990 Extraordinario, Código Civil.

Requisitos y cargas exorbitantes

Una vez superado el registro, las leyes analizadas les suelen imponer **cargas exorbitantes** a las organizaciones para poder operar. Esto incluye la necesidad de presentar diversos reportes, tanto de actividades como de financiamiento, dar avisos previos a las autoridades acerca de financiamiento externo y el uso que se le dará, así como brindar datos personales e información sobre donantes, personas que trabajan y colaboran con ellas, e incluso beneficiarios.

Esto implica una **carga administrativa significativa de destinar recursos y personal a esta labor, alejándolas de su trabajo diario en defensa de los derechos humanos**. Además, implica el **riesgo de ser sancionadas o incluso disueltas**. Asimismo, esta información constituye un nuevo elemento de vigilancia tanto de las organizaciones, como de sus beneficiarios y es **susceptible de vulnerar el derecho a la privacidad** de miembros, donantes, beneficiarios y otras personas vinculadas a las organizaciones.

El primer requisito al que deben enfrentarse las organizaciones es el de presentar extensos reportes con diversos contenidos, como balances financieros, actas de asambleas, libros de contabilidad, informes anuales con el detalle de las actividades realizadas, informes patrimoniales e inventarios, declaraciones de fondos nacionales e internacionales.¹³¹ Por ejemplo, la Ley de Agentes Extranjeros de Nicaragua¹³² exige informes mensuales que incluyen los gastos, pagos, desembolsos, contrataciones y demás actividades vinculadas a su desempeño.

A su vez, la ley de Paraguay exige publicar semestralmente en sus páginas web información sobre sus fines, programas y beneficiarios, además del detalle de sus actividades, y establece la necesidad de que las organizaciones completen cinco formularios, cuyo contenido aún no está definido.¹³³ En este contexto, Dante Leguizamón, secretario ejecutivo de la Codehupy, explicó que la normativa impone requisitos administrativos extensos que duplican obligaciones ya existentes, señalando que «nos vuelven a pedir información... que ya tiene el Estado». Asimismo, advirtió que estas exigencias incorporan nuevas obligaciones tecnológicas y administrativas que **podrían afectar especialmente a organizaciones con menor capacidad operativa**, indicando que «son exigencias burocráticas sumamente recargadas... muchas organizaciones medianas y pequeñas no van a tener la capacidad de responder».

131 Ley Paraguay, arts. 8 y 9; Ley Venezuela, arts. 22 y 26; Ley Perú, arts. 3 y 4; Ley El Salvador, arts. 6 y 9; Ley de Agentes Extranjeros Nicaragua, arts. 9 y 10.

132 En el caso de Nicaragua, estos informes incluyen los gastos, pagos, desembolsos, contrataciones y demás actividades vinculadas a su desempeño como agentes extranjeros. Ley de Agentes Extranjeros, Nicaragua, art. 10.

133 Ley Paraguay, art. 10; Reglamento Ley Paraguay, art. 12.

En el caso de Venezuela, la Fundación de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) ha denunciado que a algunas organizaciones se les ha ordenado entregar los registros financieros desde su constitución, a pesar de que la ley no lo exige. Los requisitos que les imponen «varían de una oficina a otra y son sumamente onerosos, ya que las organizaciones deben cubrir los costos de las auditorías certificadas para cada año de los registros financieros».¹³⁴

Finalmente, en Ecuador deben presentar informes dependiendo de su nivel de riesgo, lo que puede incluir auditorías internas y externas, registros detallados de transacciones y uso de fondos, publicación de información (incluyendo proyectos, donadores y beneficiarios) y presentación de un informe de gestión y uso de recursos de forma anual (las de medio y alto riesgo) y bienal (las de riesgo bajo). Para la clasificación del riesgo, se menciona que se tomarán en cuenta ciertos requisitos como el volumen de recursos administrados, origen de los fondos, alcance territorial de sus intervenciones, naturaleza de sus actividades y número de beneficiarios. Si bien se establece la creación de una metodología para la medición del riesgo, existe el temor de que su aplicación se realice de manera arbitraria.¹³⁵

Al respecto, según el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, **la obligación de presentación de informes periódicos debe realizarse únicamente si son necesarios para lograr un objetivo legítimo; deben ser «lo más sencillo posible» y «no deben suponer una carga excesiva o costosa para la organización».** También deben elaborarse de forma que se protejan los derechos de los donantes, beneficiarios y el personal de las asociaciones.¹³⁶

Adicionalmente, se exige a las organizaciones **declarar previamente** el uso del financiamiento para la realización de actividades específicas en El Salvador¹³⁷ y en Nicaragua¹³⁸. Las leyes en estos países prohíben, además, destinar recursos a otras actividades que no estuvieran declaradas. Incumplir con estas obligaciones puede implicar sanciones e incluso su cancelación. En el caso de Perú, la ley introdujo el requisito de “**conformidad previa**”, que obliga a las organizaciones obtener una **autorización expresa** de la APCI antes de ejecutar planes, programas, proyectos o actividades a través de la cooperación técnica internacional.¹³⁹ Según organizaciones entrevistadas, este mecanismo opera como un sistema de permiso estatal que puede retrasar o bloquear iniciativas esenciales. Según IDL, «podrías tener inclusive la plata de la donación en tus cuentas, pero no puedes iniciar la ejecución del proyecto si no tienes una autorización». A su vez, Promsex reportó que llevaban más de dos meses esperando la aprobación de un proyecto, situación que las deja “contra la espada y la pared” frente al riesgo de sanciones graves por ejecutar sin autorización.¹⁴⁰

¹³⁴ WOLA, “La nueva ley de fiscalización de ONG en Venezuela y el congelamiento de la financiación estadounidense son un golpe mortal para la sociedad civil”, 9 de abril de 2025, <https://www.wola.org/es/analysis/nueva-ley-fiscalizacion-ong-venezuela/>

¹³⁵ Ley Ecuador, art. 7; Reglamento Ley Ecuador, art. 35.

¹³⁶ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 23.

¹³⁷ Ley El Salvador, art. 9.

¹³⁸ Ley Nicaragua Agentes Extranjeros, art. 9.

¹³⁹ Ley Perú, art. 4.u.

¹⁴⁰ La nueva redacción del art. 21, “3”, de la Ley 27692 establece como infracción grave “Ejecutar los recursos de la Cooperación Técnica Internacional sin la conformidad previa de la APCI”.

NOS
ESTAN
MATANDO



Joven protesta en Caracas, Venezuela contra la represión a movilizaciones. Tras las elecciones de julio 2024 las autoridades realizaron detenciones arbitrarias de miles de personas, incluyendo a defensoras de derechos humanos, activistas sociales y periodistas, imputándoles cargos como “terrorismo” o “incitación al odio”. Cientos de personas detenidas sufrieron desaparición forzada, tortura y malos tratos. Algunas personas detenidas fallecieron bajo custodia.

Además de este requisito, la ley de Perú establece la necesidad de realizar un plan anual de actividades para inicios del año, un informe anual con actividades realizadas y un informe de actividades asistenciales o educativas del año precedente¹⁴¹. Asimismo, tanto Promsex como el IDL mencionaron que, tras la entrada en vigor de la nueva ley, la APCI ha incrementado el número de proyectos que decide fiscalizar. En el caso de Promsex, terminaron viéndose en la **necesidad de contratar a una persona adicional exclusivamente para manejar los nuevos requisitos administrativos** de la APCI. Para organizaciones indígenas, las exigencias administrativas resultan especialmente gravosas: «los formatos de informe son engorrosos... tenemos poco presupuesto para personal administrativo», señaló la presidenta de OMIAASEC, subrayando que los requisitos burocráticos afectan la «marcha normal de la organización».

Al respecto, la CIDH ha mencionado que la obligación de dar aviso previo sobre las actividades que serán ejecutadas y la prohibición de destinar fondos extranjeros a actividades no declaradas «se traducen en un requisito de autorización del Estado para el desarrollo de actividades».¹⁴²

Ahora bien, de acuerdo con estándares internacionales, los requisitos que los Estados imponen a las organizaciones no deben ser demasiado gravosos, intrusivos ni interferir en la gestión interna de las actividades de las organizaciones o impedir el desarrollo de actividades legítimas, en particular de personas defensoras de derechos humanos.¹⁴³ De acuerdo con el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, estos **requisitos no deben suponer una carga excesiva o costosa para la organización**.¹⁴⁴ Adicionalmente, la CIDH ha alertado que estos requisitos **podrían agotar los recursos que destinan para el desarrollo de sus actividades y afectar su capacidad para lograr sus objetivos**.¹⁴⁵

Amnistía Internacional considera que la imposición de requisitos exorbitantes para organizaciones de la sociedad civil está siendo utilizada con la **finalidad de controlar sus actividades**, lo que podría traducirse en la incapacidad en sentido amplio de continuar con sus labores de defensa de derechos humanos, vulnerando los derechos a la libertad de asociación y de privacidad.

¹⁴¹ Ley Perú, art. 4.

¹⁴² CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 205.

¹⁴³ CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua*, (previamente citado), párr. 207.

¹⁴⁴ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 23.

¹⁴⁵ CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 205.

Control a los fondos de la cooperación internacional

Las **restricciones al financiamiento internacional** son otro de los patrones que se observan en las “leyes anti-ONG” y que se utilizan para obstaculizar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Estas normas imponen **requisitos excesivos para obtener y utilizar recursos** cuyo origen venga de fuentes de cooperación internacional, así como sanciones desproporcionadas por su incumplimiento. Esto ha ocasionado incluso que las organizaciones no puedan seguir operando.

Las leyes de Agentes Extranjeros en Nicaragua y El Salvador, así como las de Perú, están destinadas exclusivamente a realizar el control de este tipo de fuentes de financiamiento. A su vez, las leyes de Paraguay,¹⁴⁶ Venezuela¹⁴⁷ y Ecuador¹⁴⁸ contemplan disposiciones generales de control de financiamiento y donaciones, lo que incluye a donantes y fondos que vienen del exterior.

En El Salvador, cada transacción financiera, desembolso, transferencia o importación de los fondos externos está sujeta a un impuesto del 30 %.¹⁴⁹ No existe mucha claridad sobre cómo este impuesto interactúa con otros aplicables. Por ejemplo, no está claro si el impuesto actual del 10 % que hay sobre donaciones se sumaría a este nuevo impuesto.¹⁵⁰ Adicionalmente, de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, al sumarse esto con otros impuestos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), pueden superar el 50 % de los ingresos de las organizaciones, haciendo inviable la continuidad de su trabajo¹⁵¹ y poniendo en peligro su propia existencia y viabilidad.¹⁵² Esta situación, sumada al riesgo de criminalización y al contexto represivo, ya ha tenido como consecuencia el traslado de organizaciones a otros países.¹⁵³

La **restricción al acceso al financiamiento** también ocurre de manera indirecta mediante la implementación de las “leyes anti-ONG”. Ello se debe a la presión indirecta ejercida por actores financieros (como instituciones bancarias) y donantes internacionales, quienes exigen el cumplimiento formal de estas leyes como condición para mantener financiamiento o acceso a servicios bancarios. Por ejemplo, en el caso de Venezuela, Alí Daniels relató a Amnistía Internacional que algunos **donantes han exigido el registro** como condición para el

¹⁴⁶ Ley Paraguay, art. 3.

¹⁴⁷ Ley Venezuela, art. 26.

¹⁴⁸ Ley Ecuador, art. 8.

¹⁴⁹ Ley El Salvador, art. 11.

¹⁵⁰ Amnistía Internacional, “El Salvador: La nueva Ley de Agentes Extranjeros amenaza los derechos y libertades de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación”, 13 de junio de 2025, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr29/9498/2025/es/>

¹⁵¹ CIDH, “Audiencia El Salvador: Consecuencias del cierre del espacio cívico para las personas defensoras de derechos humanos”, 23 de julio de 2025, <https://www.oas.org/es/cidh/sesiones/audiencia.asp?Hearing=3839>

¹⁵² Amnistía Internacional, “El Salvador: La nueva Ley de Agentes Extranjeros amenaza los derechos y libertades de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación”, 13 de junio de 2025, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr29/9498/2025/es/>

¹⁵³ Cristosal Centroamérica, “Cristosal suspende operaciones en El Salvador ante escalada represiva”, 18 de julio de 2025, <https://cristosal.org/ES/cristosal-suspende-operaciones-en-el-salvador-ante-escalada-represiva/>.

financiamiento y **algunos bancos han amenazado con cerrar cuentas** si las organizaciones no pueden demostrar su registro, aun cuando el retraso depende de las autoridades.

En otros casos, como en Paraguay, la ley impone cargas burocráticas y financieras adicionales para las instituciones que financian las organizaciones de la sociedad civil, lo cual podría desincentivar la cooperación internacional. El secretario ejecutivo de la Codehupy advirtió que «las organizaciones internacionales que envían cooperación tienen que inscribirse en el registro», lo que podría provocar que algunas decidan retirar su apoyo o redirigirlo hacia otros países.

Al respecto, el **derecho a la libertad de asociación incluye el derecho a solicitar, recibir y utilizar recursos financieros**, ya que son esenciales para la existencia y funcionamiento efectivos de las organizaciones.¹⁵⁴ Así, la CIDH ha reiterado la **obligación de los Estados de promover y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos de cooperación** financieros tanto nacionales como extranjeros, así como abstenerse de restringir sus medios de financiación.¹⁵⁵ De acuerdo con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), para asegurar que las organizaciones puedan realizar su labor, deben ser libres de solicitar y recibir financiamiento de diversas fuentes, ya que esto puede mejorar su independencia.¹⁵⁶

Finalmente, la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas ha alertado sobre un **aumento de las narrativas que acusan a la sociedad civil de ser “agentes extranjeros”**, aduciendo al tipo de financiamiento que reciben. Así, organizaciones que reciben cooperación internacional han sido señaladas, hostigadas y estigmatizadas. Esto puede exponerlas a discursos de odio, difamación y ataques.¹⁵⁷

En este sentido, Amnistía Internacional considera que los **ataques y restricciones al financiamiento internacional son un ataque directo a las organizaciones de la sociedad civil**, ya que los recursos financieros de diversas fuentes son fundamentales para poder ejercer su labor, a la vez que les permiten mantener su independencia de actores gubernamentales y de donantes específicos dentro de su país. Así también, el tratamiento generalizado y sin fundamento por parte de las autoridades a las organizaciones que reciben fondos de la cooperación internacional como amenazas a la seguridad nacional es estigmatizante y niega las garantías de un análisis adecuado de caso a caso. El enfoque de estas leyes permite suponer que la verdadera finalidad es **silenciar a las organizaciones y neutralizar su labor de defensa de derechos humanos**.

¹⁵⁴ Declaración defensores de derechos humanos, art. 13; Consejo de Derechos Humanos, Resolución 22/6, adoptada en 12 de abril de 2013, Doc. ONU A/HRC/RES/22/6*, 9(b); Principios interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro, principio 7; ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 24 de abril de 2013, Doc. ONU A/HRC/23/39, párrs. 8 y 20.

¹⁵⁵ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2011, párr. 179.

¹⁵⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ecodefence and Others v. Russia*, párr. 169.

¹⁵⁷ ONU, Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 31 de julio de 2024, Doc. ONU A/79/263, párrs. 39-42.

EL SALVADOR: IMPUESTOS DISCRECIONALES PARA SILENCIAR A LA SOCIEDAD CIVIL

La Ley de Agentes Extranjeros, aprobada en mayo de 2025, se ha convertido en un mecanismo de presión económica y control administrativo contra la sociedad civil salvadoreña. Obliga a registrarse a todas las organizaciones que reciben financiamiento internacional e impone un **impuesto del 30 %** sobre cada transacción financiera, desembolso, transferencia o importación de los fondos externos, **cuya aplicación o exclusión queda en manos de criterios opacos y discrecionales.**

Zaira Navas, abogada especialista de Cristosal Centroamérica, señaló que la ley se aprobó «en cuestión de días, sin consulta pública», en un clima de creciente hostilidad de las autoridades hacia las organizaciones defensoras. El mensaje fue explícito: «si quieren ser críticos al gobierno, entonces sean críticos, pero paguen». ¹⁵⁸ Para ella, **el objetivo no es recaudatorio sino político: «El objeto real es eliminar la contraloría social que hacen las organizaciones de derechos humanos».**

Las categorías para determinar quién paga o quién es excluido son amplias y ambiguas. En la práctica, organizaciones cercanas al gobierno o dedicadas exclusivamente a asistencia han sido exoneradas, mientras aquellas que realizan incidencia, monitoreo o denuncia pública enfrentan mayores obstáculos. Zaira Navas explicó que, además del impuesto del 30 %, las organizaciones deben continuar pagando otras obligaciones tributarias y administrativas, lo que genera **cargas financieras que pueden superar la mitad de sus recursos operativos.**

Amnistía Internacional entrevistó también a dos organizaciones que pidieron permanecer anónimas debido al riesgo de represalias. Sus testimonios reflejan los mismos patrones de arbitrariedad y sobrecarga administrativa.

Una de ellas explicó que **las nuevas medidas han provocado que agencias de cooperación retiren o congelen fondos ante el riesgo de que sus aportes sean gravados.** Solamente en su organización, más de veinte propuestas de financiamiento ya aprobadas por donantes se cancelaron: «Aunque teníamos la exclusión, nadie quiso arriesgarse; decían que el gobierno podía cambiar de parecer de un día para otro». Esto obligó a la organización a reducir drásticamente su trabajo en el país.

¹⁵⁸ Efectivamente, el presidente publicó un mensaje en X el 13 de mayo de 2025 anunciando que había enviado a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley “el cual incluirá un impuesto del 30% sobre todas las donaciones que estas ONG reciben” y que, de esta forma, “las ONG cumplen, por fin, su supuesto propósito de ayudar al pueblo”. Ver Nayib Bukele, publicación en X, 13 de mayo de 2025, <https://x.com/nayibbukele/status/1922430654089764926>

La otra organización señaló que enfrentó **trámites hostiles y solicitudes súbitas de información**: «Nos daban plazos irreales y una lista de requisitos que cambiaba cada vez. Era imposible cumplir sin poner en riesgo al equipo... **Todo estaba diseñado para que falláramos**». También reportaron amenazas de sanciones por cualquier supuesto incumplimiento.

Las organizaciones coincidieron en que la ley ha generado **autocensura generalizada**. Muchas redujeron su presencia en redes y cerraron páginas web. **Se evitan términos como “derechos”, “liderazgo”, “lucha” o “participación”**, ante el temor de que el gobierno los interprete como una “alteración del orden público”, lo que podría generar multas de hasta 250 000 dólares estadounidenses bajo la nueva ley. La autocensura se extiende al trabajo territorial: **actividades de empoderamiento, formación y denuncia han sido reducidas o suspendidas**.

El **impacto en la movilización social** también es evidente. Marchas históricas hoy registran asistencia mínima o han dejado de realizarse por miedo. Según relataron, se trata de una **«desmovilización inducida»**, amplificada por burlas y campañas de descrédito desde cuentas afines al gobierno que buscan reforzar la narrativa de que «la sociedad civil ya no representa a nadie».

El **efecto para la salud emocional y mental** de defensores y defensoras es profundo. Una persona entrevistada afirmó: «Terminé con crisis de ansiedad y taquicardias; vivía en incertidumbre total». La combinación de amenazas, cargas administrativas y riesgo de detención arbitraria también ha llevado a que muchas personas se exilien, pidan asilo o abandonen su labor pública.

Según los testimonios compartidos con Amnistía Internacional, las consecuencias trascienden a las ONG. Con la contraloría social debilitada y la reorientación forzada hacia actividades asistenciales deja un **vacío crítico en monitoreo de políticas públicas y defensa de derechos**. En este contexto restrictivo, algunas organizaciones han intentado adaptarse recurriendo a otras figuras jurídicas o modalidades de registro para poder continuar operando de forma discreta, como una estrategia de supervivencia frente a las crecientes restricciones; otras se han visto obligadas a cerrar definitivamente.

A pesar de ello, las organizaciones entrevistadas afirmaron que continúan trabajando dentro de los márgenes que quedan, buscando formas creativas de sostener vínculos comunitarios. Sin embargo, coinciden en que la **capacidad de incidencia pública está al borde de desaparecer, con un impacto humano, comunitario y democrático cada vez más profundo**.

Privacidad y seguridad de donantes, beneficiarios e integrantes de las organizaciones en riesgo

Las “leyes anti-ONG” ponen en peligro la privacidad de donantes, personas beneficiarias e, incluso, del propio equipo de las organizaciones, al solicitar datos personales sobre ellos, en muchos casos sin justificación alguna y sin establecer garantías suficientes para el uso adecuado de esta información.

Todas las leyes analizadas obligan a las organizaciones a brindar información personal de donantes,¹⁵⁹ mientras algunas extienden esta obligación también a su propio equipo¹⁶⁰ y a las personas usuarias o beneficiarias.¹⁶¹ En el caso de Nicaragua y El Salvador, incluso **prohíben expresamente recibir donaciones anónimas.**¹⁶² Desde Perú, la coordinadora legal de Promsex expresó una profunda preocupación por el manejo de información sensible durante las fiscalizaciones de la APCI. La organización señaló que los fiscalizadores «están pidiendo información que es sensible de los proyectos... y que se las pasemos por WhatsApp o a correos personales... ¿Quién me garantiza que toda la información... va a ser cuidada?».

En Paraguay, se establece una mención a la protección de datos sensibles que resulta meramente declarativa, ya que no existe en realidad una garantía de dicha protección, como mecanismos obligatorios de anonimización o la posibilidad de recursos legales adecuados y eficaces.¹⁶³ Además, la ley faculta a las autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (es decir, no únicamente a autoridades con competencia de investigación o judicial, sino incluso a cargos políticos) a solicitar información y documentación que “consideren necesarias” para velar por el cumplimiento de las obligaciones de la ley, sin necesidad de una orden judicial o la existencia de una investigación penal en curso.¹⁶⁴ En este sentido, el secretario ejecutivo de la Codehupy, expresó preocupación por el alcance de esta facultad, señalando que «para solicitar información desde el Congreso, [lo podría hacer] cualquier senador o diputado, no hay demasiadas formalidades», lo que, según explicó, podría facilitar solicitudes arbitrarias y generar presiones indebidas sobre las organizaciones.

¹⁵⁹ Ley Paraguay, arts. 9 y 10; Ley Venezuela, art. 26; Ley Perú, art. 4; Ley El Salvador, art. 9; Ley Nicaragua Agentes Extranjeros Nicaragua, art. 9; Ley Ecuador, art. 15.c (de acuerdo con el nivel de riesgo).

¹⁶⁰ Destaca el caso de Paraguay que requiere que el informe anual provea la lista de todos los profesionales, técnicos, especialistas, personal de cualquier índole, personas jurídicas o naturales contratadas y cualquiera que preste servicios vinculados a las OSFL, Ley de Paraguay art. 9; en el caso de Venezuela se solicitan los nombramientos y/o ceses de miembros, asociados, administradores, liquidadores auditores y secretarios, Ley de Venezuela art. 26.5; en Ecuador se solicita información de miembros, directivos y representantes legales, Reglamento Ecuador, arts. 12 y 36. Finalmente, en Nicaragua se solicitan datos personales de los miembros de la junta directiva y de la asamblea, Reglamento Ley Agentes Extranjeros, art. 7.2. En casos de organizaciones internacionales, se solicitan miembros directivos, voluntarios, trabajadores, misioneros, entre otros, Reglamento Ley 1115, art. 7.2.

¹⁶¹ Ley Paraguay, art. 9; Ley Perú, art. 21.c.6; Ley Nicaragua OSFL, art. 44.13.

¹⁶² Ley El Salvador, art. 9.e; Ley Nicaragua Agentes Extranjeros, art. 12.

¹⁶³ Reglamento Ley Paraguay, art. 13.

¹⁶⁴ Ley Paraguay, art. 11.

La exigencia de **hacer pública la información financiera** de las organizaciones ha sido calificada por mecanismos de derechos humanos como una grave restricción a la libertad de asociación.¹⁶⁵ Por su parte, la obligación de publicar las fuentes del financiamiento, identificando la identidad de beneficiarios y donantes, puede constituir una **interferencia injustificada con los derechos a la privacidad y a la asociación**; en caso de aprobarse, los requisitos de divulgación deben ser estrictamente necesarios y proporcionales para alcanzar fines específicos y enumerados, y deben existir garantías procesales suficientes para proteger la privacidad y la seguridad de las organizaciones de la sociedad civil, los donantes y beneficiarios.¹⁶⁶ Este tipo de restricciones podría terminar impidiendo que provean sus servicios, ya que no siempre es posible identificar a cada una de las personas que serán beneficiadas.¹⁶⁷

Finalmente, es fundamental considerar que la publicación de información sensible de personas beneficiarias en entornos sociales y políticos represivos y en los que priman prácticas autoritarias puede poner en **riesgo real y previsible a las personas**, en especial frente a sus victimarios y perpetradores. En este sentido, la publicidad de la información debe limitarse únicamente a casos excepcionales y con todas las garantías de debido proceso. Otro escenario que puede ponerles en riesgo es el caso de personas con una característica identitaria, por ejemplo, la identidad de género u orientación sexual, información sensible relativa a características protegidas por el derecho a la privacidad y la prohibición de discriminación que bajo ninguna circunstancia se podría hacer accesible a todo público, porque una medida de esta naturaleza expone a estas personas a ser víctimas de discriminación y violencia en sus espacios laborales, de estudio o, incluso, familiares.

Amnistía Internacional observa que los **requisitos establecidos en las leyes respectivas a la identificación de donantes, miembros de las organizaciones y beneficiarios carecen de fines legítimos claramente establecidos y ponen en riesgo los derechos a la libertad de asociación y a la privacidad**. En este sentido, se convierten en una medida que desincentiva a donantes de proveer de recursos a las organizaciones, lo que las puede poner en un **riesgo grave de sobrevivencia**. Además, los requisitos de aprobación previa suponen un control estatal sobre las actividades que realizan, lo que tiene una interferencia directa con el derecho a defender derechos humanos.

¹⁶⁵ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 23.

¹⁶⁶ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources*, 23 de junio de 2023, Doc. ONU A/HRC/53/28/Add.4, párr. 53.

¹⁶⁷ GAFILAT, Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, julio 2022, Nota interpretativa de la recomendación 8 (organizaciones sin fines de lucro), párr. 6.b.v nota al pie 30.

LIBERTAD Y JUSTICIA PARA LOS DEFENSORES



#LIBERTADPARA
JOSÉÁNGEL

#LIBERTADPARA
RUTHLÓPEZ

#LIBERTADPARA
ALEJANDRO

ELITO!



Un estudiante portaba un cartel pidiendo la libertad de personas defensoras de derechos humanos durante una manifestación por el 50.º aniversario de los Mártires Estudiantiles de la Universidad de El Salvador, el 30 de julio de 2025.

4.3. PATRONES RELATIVOS A LA PENALIZACIÓN

Régimen de sanciones incompatible con el derecho internacional

Dentro de las principales preocupaciones de las aprobaciones de las “leyes anti-ONG” se encuentra el que contemplan **sanciones incompatibles con el derecho internacional** en caso de incumplimiento, que pueden ir desde **multas exorbitantes hasta la criminalización** de sus representantes o la disolución de la organización. Esto, sumado a la ambigüedad y vaguedad de sus disposiciones, hace de las sanciones un mecanismo que puede ser utilizado para **debilitar y obstaculizar la defensa de derechos humanos** y también como **forma de castigo** contra voces que puede cuestionar a las autoridades. Además, este tipo de sanciones pueden afectar la sostenibilidad financiera de las organizaciones y causar un efecto amedrentador.

Las leyes analizadas establecen frecuentemente **multas exorbitantes** o que representan un alto costo para las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la ley de Perú contempla multas de hasta 500 unidades impositivas tributarias,¹⁶⁸ lo que puede alcanzar hasta 750 000 dólares,¹⁶⁹ mientras que las sanciones de El Salvador oscilan desde 100 000 dólares hasta 150 000 dólares.¹⁷⁰ En el caso de la ley de Venezuela se establecen diferentes tipos de sanciones,¹⁷¹ incluyendo multas¹⁷² que implican, por ejemplo, el doble de lo percibido si no se notifican las donaciones y si las ONG constituidas en el extranjero son las que cometen ilícitos podrían ser sancionadas con la anulación de su registro local y las personas extranjeras podrían ser expulsadas.¹⁷³

Además del impacto institucional, en algunos países las sanciones previstas en estas leyes **también ponen en riesgo el patrimonio personal** de directivos y personas integrantes de organizaciones. Esto se debe tanto al diseño de los marcos sancionatorios como a prácticas administrativas que trasladan consecuencias económicas más allá de la persona jurídica. En Ecuador, la Ley Orgánica de Transparencia Social autoriza a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) a ordenar la inmovilización cautelar de fondos cuando existan «indicios objetivos, graves y verificables» de operaciones sospechosas (art. 17.3). En la práctica, según la organización ecuatoriana Unión de Afectados y Afectadas por las Operaciones Petroleras de Texaco (UDAPT), esta disposición derivó en el **bloqueo de catorce de sus cuentas** (doce bancarias y dos de cooperativas), sin notificación previa y por un periodo de aproximadamente mes y medio, afectando la capacidad de pagar sueldos y cubrir obligaciones básicas de organizaciones y personas. Asimismo, Vivian Idrovo, coordinadora de la Alianza de Organizaciones

¹⁶⁸ Ley Perú, art. 22.

¹⁶⁹ CIDH, Audiencia Perú.

¹⁷⁰ Ley El Salvador, art. 11.

¹⁷¹ Entre las sanciones previstas están: multas, anulación de registro, medida preventiva de suspensión, disolución, prohibición de registro, y expulsión del país de personas extranjeras miembros de una organización no domiciliada. Ver: Ley Venezuela, arts. 15, 29, 30, 36 y 37.

¹⁷² Ley Venezuela: 100 y 1000 veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, multa que sube por reincidencia a 500 y 10 000, arts. 36 y 37.

¹⁷³ Ley Venezuela, arts. 36 y 37.

por los Derechos Humanos del Ecuador, reportó el **cierre forzado de cuentas personales** de personas defensoras, dirigido específicamente a aquellas señaladas de participar en protestas, a líderes sociales e indígenas, a defensores de la naturaleza y ambientales, lo que constituye una afectación directa al patrimonio personal y no solo organizacional.

En El Salvador, la Ley de Agentes Extranjeros impone multas de USD 100 000 a 250 000 y sanciones que recaen también sobre personas naturales clasificadas como “sujetos obligados” por recibir fondos del extranjero. **La ley faculta a que estas multas se ejecuten contra bienes propios en caso de incumplimiento.** En Nicaragua, el reglamento de la Ley 1115 dispone que, tras la cancelación de la personería jurídica, los **bienes muebles e inmuebles de las organizaciones pasan al Estado** (art. 47.2). La CIDH también documentó medidas adicionales como inmovilización de cuentas, trabas para disponer de propiedades y confiscaciones aplicadas a personas vinculadas a organizaciones.¹⁷⁴ Claudia Pineda, directora ejecutiva de la Asociación Unidad de Defensa Jurídica, Registro y Memoria por Nicaragua, también señaló que el Estado ha llegado a «**destruir patrimonio personal y organizacional**» como mecanismo de disciplinamiento.

Por su parte, Paraguay establece sanciones que pueden restringir la operatividad de las organizaciones y son violatorias al principio de legalidad penal, aplicable también a la esfera administrativa.¹⁷⁵ En primer lugar, al establecer las conductas que serán sancionadas,¹⁷⁶ se omite establecer en su formulación legal todos los elementos configuradores del ilícito, ya que establece que la descripción de la conducta se desarrollará en una disposición administrativa, ya sea a través de una modificación en la reglamentación o en la ley, o, de resoluciones administrativas posteriores. En este sentido, Dante Leguizamón, secretario ejecutivo de la Codehupy, advirtió que esta indeterminación genera **amplios márgenes de discrecionalidad**, afirmando que «queda en la arbitrariedad del administrador decir qué es no cumplir», incluso en situaciones donde las organizaciones podrían intentar proteger datos sensibles o cumplir parcialmente con las exigencias normativas.

En segundo lugar, establece sanciones para organizaciones y personas físicas que consisten en el apercibimiento por escrito y de **inhabilitación para el ejercicio del cargo de dirección, administración, representación o fiscalización** por un periodo de cinco años, en caso de reincidencia (para el caso de personas físicas).¹⁷⁷ Es importante resaltar que la ley no define las faltas administrativas que pueden cometer las personas físicas y que darían lugar a sanciones. En este sentido, permite que se apliquen estas sanciones sin necesidad de probar ni acreditar en cada caso cuál es la conducta específicamente atribuible a una persona, ni de determinar el grado de participación ni reprochabilidad en cada caso concreto.

174 CIDH, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua, *Boletín, Organizaciones de la sociedad civil canceladas en Nicaragua*, https://www.oas.org/es/cidh/MESENI/Boletines/boletin-meseni-2025_04.html

175 Amnistía Internacional, *Paraguay: Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre el proyecto de ley que pone en riesgo la defensa de los derechos humanos* (previamente citado).

176 Ley Paraguay, art. 15.

177 Ley Paraguay, arts. 16 y 17.

En tercer lugar, la ley determina que las sanciones pueden ser aplicadas a cualquier persona jurídica, organismo o entidad que tuviera incidencia en la actividad de la OSFL declarada responsable de incumplimiento, violación o contravención de la ley y su reglamentación. Esta situación permite la **atribución a cualquier organización de responsabilidades administrativas por actos de terceros** con quienes se tiene un vínculo. Esta cláusula puede utilizarse para sancionar alianzas, redes, articulaciones o para perseguir a agencias de financiamiento a través de sus relaciones de cooperación con organizaciones o contrapartes locales.¹⁷⁸ Finalmente, la ley tiene **ausencia de garantías de debido proceso y recursos legales adecuados y eficaces**. La ley establece criterios para la gradación de las sanciones, sin embargo, no incluye montos claros máximos ni mínimos, por lo que puede ser sujeto de discrecionalidad. Si bien no está expresamente establecido, se teme que un mecanismo de coacción de la ley puede implicar restricciones a través del sistema bancario.

Algo similar ocurre en Ecuador, en donde se brindan facultades de auditoría, intervención y suspensión a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, autoridad que puede sancionar a las organizaciones.¹⁷⁹ Las sanciones incluyen la inmovilización de fondos cuando existan “operaciones sospechosas” o vinculada a posibles delitos financieros,¹⁸⁰ así como la suspensión temporal de actividades.¹⁸¹ De acuerdo con la CIDH, se podría estar utilizando la aprobada Ley de Transparencia Social como **herramienta para obstaculizar a organizaciones sociales que participan en protestas**. Al respecto, al menos diez dirigentes de organizaciones sociales indígenas denunciaron el congelamiento de cuentas bancarias por parte del Estado y la apertura de investigaciones penales por presunto enriquecimiento ilícito contra cincuenta de sus integrantes.¹⁸²

Respecto al régimen de sanciones en casos de incumplimiento en este tipo de leyes, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación ha reiterado 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**.¹⁸³ Esto requiere que las inspecciones y auditorías únicamente se realicen si hay evidencia de alegaciones de faltas serias y solo deben ser impuestas tras una orden judicial. Por su parte, la suspensión de una organización solo puede basarse en violaciones graves a la ley y solo debe ser impuesta tras una orden judicial.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Ley Paraguay, art. 16.

¹⁷⁹ Ley Ecuador, art. 6.

¹⁸⁰ Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate al Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de otros Delitos, art. 17.3; Reglamento Ley Ecuador, art. 44.

¹⁸¹ Reglamento Ley de Ecuador, arts. 68 y 69.

¹⁸² CIDH, “CIDH reitera llamado a un diálogo efectivo para prevenir violaciones a derechos humanos en Ecuador”, 14 de octubre de 2025, https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/208.asp&utm_content=country-ecu&utm_term=class-mon

¹⁸³ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 24.

¹⁸⁴ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources*, 23 de junio de 2023, Doc. ONU A/HRC/53/38/Add.4.

En Nicaragua, tras la cancelación de la personería jurídica, «la liquidación de bienes, derechos y acciones de la organización pasan a ser parte del Estado».¹⁸⁵ Así, las **autoridades han confiscado y se han apropiado ilegítimamente de su patrimonio, y han congelado sus cuentas bancarias** u otros activos.¹⁸⁶ La CIDH catalogó estas medidas como «arbitrarias y selectivas, dirigidas como un mecanismo de represalia en contra de organizaciones de la sociedad civil e inclusive medios de comunicación considerados críticos al Gobierno, así como una acción orientada a disuadir e intimidar a la sociedad civil».¹⁸⁷

Finalmente, el caso peruano resulta alarmante debido a que se califica como infracción muy grave «asistir o financiar, de cualquier forma o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado peruano».¹⁸⁸ Esta disposición ataca directamente el ejercicio legítimo de defensa de los derechos humanos y coloca a las organizaciones y a las personas defensoras en una situación de grave desprotección.¹⁸⁹

La ley determina que las sanciones pueden ser aplicadas a cualquier persona jurídica, organismo o entidad que tuviera incidencia en la actividad de la OSFL declarada responsable de incumplimiento, violación o contravención de la ley y su reglamentación. Esta situación permite la atribución a cualquier organización de responsabilidades administrativas por actos de terceros con quienes se tiene un vínculo.

¹⁸⁵ Ley N.º 1115 Nicaragua, art. 56.

¹⁸⁶ La inmovilización de fondos también se prevé en Ecuador: Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos de la Financiación de otros Delitos, art. 17.3.

¹⁸⁷ CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 182.

¹⁸⁸ Ley Perú, art. 21.c.2

¹⁸⁹ CIDH, “Audiencia pública: Perú: Impactos de la ley que modifica la creación de la APCI” (previamente citado).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los efectos de la Ley APCI en las organizaciones que fungen de representantes legales ante el sistema interamericano.¹⁹⁰ Así, resolvió que el Estado peruano debía garantizar que las organizaciones ejerzan libremente la representación de las víctimas en todas las etapas del proceso, incluyendo la supervisión de sentencias.¹⁹¹ Para lo anterior, recordó que el artículo 53 de su Reglamento prohíbe la adopción de represalias directas o indirectas a causa de las declaraciones o la defensa legal ejercida ante la Corte IDH. En este sentido, la Ley APCI y su reglamentación (en especial los artículos 21 y 22) contemplan la posibilidad de que las organizaciones sean objeto de sanciones, incluyendo desde la imposición de multas hasta la eventual cancelación de su inscripción, lo que podría constituir eventual **represalia al ejercicio de la representación legal de las víctimas**, impactando, a su vez, en el acceso a la justicia y el derecho a la defensa de las víctimas de esos casos.¹⁹²

Amnistía Internacional considera que el régimen de sanciones que se establece en las “leyes anti-ONG” analizadas, junto con la posibilidad de disolución que se explica en el siguiente apartado, **no cumplen con los requisitos que deben cumplir las restricciones de derechos humanos** en cuanto a la legalidad (precisión y claridad) y legitimidad (destinadas estrictamente a la protección de un interés legítimo). Se trata asimismo de **medidas que violan el derecho al debido proceso y de acceso a la justicia**, constituyendo un régimen de sanciones financieramente inviables y que colocan en riesgo a las organizaciones de la sociedad civil para seguir trabajando. Adicionalmente, la posibilidad de cancelar organizaciones a través de resoluciones administrativas violaría el derecho al debido proceso y acceso a la justicia, ya que debería determinarse únicamente mediante proceso judicial. La discrecionalidad que otorgan estas leyes a las autoridades fomentando **medidas punitivas busca controlar o anular la labor de defensa de derechos humanos** y restringe indebidamente el derecho a la libertad de asociación.

190 Corte IDH, Caso Ramos Durand, Resolución, 2 de mayo 2025; Corte IDH, Resolución casos Neira Alegría y otros; Castillo Páez; Barrios Altos; Cantoral Benavides; Durand y Ugarte; Huilca Tecse; Gómez Palomino; Baldeón García; La Cantuta; Cantoral Huamani y García Santa Cruz; Anzualdo Castro; Osorio Rivera y familiares; Tarazona Arrieta y otros; Espinoza Gonzáles; Cruz Sánchez y otros, Comunidad Campesina de Santa Bárbara; Tenorio Roca y otros; Lagos del Campo y Terrones Silva y otros vs. Perú; aplicación artículo 53 del Reglamento de la Corte y supervisión de cumplimiento de sentencia, 2 de julio de 2025.

191 Corte IDH, Resolución casos Neira Alegría y otros; Castillo Páez; Barrios Altos; Cantoral Benavides; Durand y Ugarte; Huilca Tecse; Gómez Palomino; Baldeón García; La Cantuta; Cantoral Huamani y García Santa Cruz; Anzualdo Castro; Osorio Rivera y familiares; Tarazona Arrieta y otros; Espinoza Gonzáles; Cruz Sánchez y otros, Comunidad Campesina de Santa Bárbara; Tenorio Roca y otros; Lagos del Campo y Terrones Silva y otros vs. Perú; aplicación artículo 53 del Reglamento de la Corte y supervisión de cumplimiento de sentencia, 2 de julio de 2025; resolutive 1.

192 Corte IDH, Resolución casos Neira Alegría y otros; Castillo Páez; Barrios Altos; Cantoral Benavides; Durand y Ugarte; Huilca Tecse; Gómez Palomino; Baldeón García; La Cantuta; Cantoral Huamani y García Santa Cruz; Anzualdo Castro; Osorio Rivera y familiares; Tarazona Arrieta y otros; Espinoza Gonzáles; Cruz Sánchez y otros, Comunidad Campesina de Santa Bárbara; Tenorio Roca y otros; Lagos del Campo y Terrones Silva y otros vs. Perú; aplicación artículo 53 del Reglamento de la Corte y supervisión de cumplimiento de sentencia, 2 de julio de 2025, conclusión.

ECUADOR: BLOQUEO DE CUENTAS Y OTRAS RESTRICCIONES CONTRA ORGANIZACIONES DEDICADAS A LA DEFENSA AMBIENTAL Y DERECHOS TERRITORIALES

La aprobación y entrada en vigor de la Ley Orgánica de Transparencia Social en Ecuador en agosto de 2025 representa un punto clave para comprender el entorno actual en el que operan organizaciones de la sociedad civil que trabajan en defensa ambiental, los impactos de la minería y derechos de comunidades afectadas por actividades extractivas. Esta normativa, junto con su reglamento y otras reformas legales conexas, ha introducido **nuevos mecanismos de control financiero y administrativo** que, según testimonios de organizaciones, han facilitado prácticas como el **bloqueo o cierre de cuentas bancarias** y otras restricciones que afectan directamente su capacidad de funcionamiento.

Uno de los casos más representativos es el de la Unión de Afectados y Afectadas por las Operaciones Petroleras de Texaco (UDAPT), una organización que agrupa a comunidades indígenas y campesinas de la Amazonía ecuatoriana afectadas por la contaminación petrolera y que trabaja en la defensa de sus derechos ambientales, sociales y de salud. Sus **cuentas bancarias institucionales fueron totalmente bloqueadas** entre septiembre y noviembre de 2025, en un contexto de aplicación de disposiciones y reformas legales vinculadas a esta ley.

Pablo Fajardo, coordinador de asesoría jurídica de la UDAPT, señaló a Amnistía Internacional que el bloqueo se produjo sin respetar garantías fundamentales. «Nunca nos notificaron a nosotros de ese hecho... [y nos] bloquearon las catorce cuentas», explicó. El congelamiento de activos, que se prolongó durante varias semanas incluso después de que un juez ordenara su levantamiento, tuvo **efectos inmediatos y profundos en el funcionamiento institucional**. La organización **no pudo pagar salarios ni sostener actividades en territorio, incluyendo el acompañamiento a comunidades afectadas por contaminación petrolera y enfermedades relacionadas**. Como señaló el abogado, «el equipo no podía moverse en el campo... hubo un daño al equipo, pero sobre todo un daño a las comunidades a las cuales servimos».

El bloqueo de cuentas no se limitó a UDAPT. Estas medidas también afectaron a organizaciones, personas indígenas y defensores ambientales, incluyendo colectivos como Alianza Ceibo y YASunidos.¹⁹³ Como observó Pablo Fajardo, **«todos los colectivos sociales de los cuales sufrimos el bloqueo de cuentas trabajamos con pueblos indígenas o con medio ambiente.»** El abogado añadió: **«Han perseguido a colectivos que tenemos algún tipo de incidencia política en derechos.»**

193 Fundamedios, “Congelaron las cuentas bancarias de Fundación Alianza Ceibo”, 2025, <https://fundamedios.org.ec/alertas/congelaron-las-cuentas-bancarias-de-fundacion-alianza-ceibo/>; Human Rights Watch, “Ecuador: El gobierno congela cuentas bancarias de organizaciones”, 9 de diciembre de 2025, <https://www.hrw.org/es/news/2025/12/09/ecuador-el-gobierno-congela-cuentas-bancarias-de-organizaciones>; Diario Correo, “YASunidos demanda a Banco Pichincha por bloqueo de cuenta bancaria desde septiembre”, 2026, <https://diariocorreo.com.ec/127105/portada/yasunidos-demanda-a-banco-pichincha-por-bloqueo-de-cuenta-bancaria-desde-septiembre>; Plan V, “Bloqueo de cuentas bancarias a organizaciones sociales en Ecuador”, 2025, <https://planv.com.ec/historias/politica/paro-bloqueo-cuentas-bancarias-organizaciones/>; Mongabay Latam, “Líderes indígenas y organizaciones ambientales denuncian bloqueo del gobierno a sus cuentas bancarias en Ecuador”, 2025, <https://es.mongabay.com/2025/11/ecuador-lideres-indigenas-y-organizaciones-ambientales-denuncian-bloqueo-del-gobierno-a-sus-cuentas-bancarias/>

En la misma línea, Vivian Idrovo, coordinadora de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos del Ecuador, indicó a Amnistía Internacional que las **suspensiones de cuentas coincidieron con momentos de movilización social**, incluyendo el paro nacional de septiembre de 2025 y una consulta popular impulsada por el gobierno dos meses después para someter a votación reformas relacionadas con seguridad y gobernanza estatal. En palabras de la defensora, «fue justamente para evitar el apoyo al paro... para castigar a las personas que estaban relacionadas con el paro».

Estos hechos se insertan en un patrón más amplio de obstáculos, hostigamiento y presiones que incluyen estigmatización pública, vigilancia ilícita y uso indebido del sistema legal. Ambas entrevistas coinciden en que, durante el debate y aprobación de la ley, **se difundieron narrativas oficiales que vinculaban a organizaciones sociales con delitos como lavado de activos, financiamiento del terrorismo o minería ilegal, sin que se presentaran evidencias concretas**. Pablo Fajardo explicó que estas narrativas posicionaron la idea de que las organizaciones manejaban fondos ilícitos, generando un contexto que posteriormente coincidió con acciones como el bloqueo de cuentas.

Asimismo, el reglamento general de la ley, adoptado en noviembre de 2025, **prohíbe a organizaciones de la sociedad civil obstaculizar o interferir en proyectos mineros legalmente autorizados por el Estado**, lo que puede ser utilizado arbitrariamente para limitar su trabajo de acompañamiento comunitario, monitoreo ambiental e incidencia en defensa de derechos humanos y ambientales.

Las organizaciones también señalaron que estas medidas se combinan con otros instrumentos regulatorios y judiciales, incluyendo normativas enfocadas a abordar el lavado de activos, y procesos penales **utilizados para criminalizar organizaciones y personas defensoras**, generando un entorno de incertidumbre que afecta la sostenibilidad de su trabajo. **Las restricciones dificultan el acceso a financiamiento, reducen la capacidad operativa en territorio y debilitan el acompañamiento a comunidades afectadas por actividades extractivas**. Además, contribuyen a la estigmatización pública de organizaciones y defensores, erosionando su legitimidad social y aumentando riesgos para su seguridad. Vivian Idrovo describió este escenario como «**un paquete de herramientas jurídicas para impedir la defensa de derechos y la protesta... frente a una agenda extractiva, el desmantelamiento de los servicios públicos y medidas económicas de austeridad**».

Disolución, suspensión o inhabilitación de organizaciones

Una de las consecuencias más preocupantes de las “leyes anti-ONG” es la posibilidad que dan de **disolver o cancelar la personería jurídica** a las organizaciones de la sociedad civil. Esta situación deriva de disposiciones vagas y ambiguas que otorgan una amplia discrecionalidad a las autoridades.

Nicaragua fue el primer país de los analizados en promulgar y utilizar diversas leyes para cancelar la personería jurídica de organizaciones de la sociedad civil. En 2018, se utilizó la entonces vigente Ley 147 sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, que facultaba a la Asamblea Nacional a cancelar la personalidad jurídica de una organización «cuando fuere utilizada para la comisión de actos ilícitos», «cuando fuere utilizada para violentar el orden público», o «por realizar actividades que no correspondan a los fines para que las que fueron constituidas».¹⁹⁴

La ley invocada con mayor frecuencia para justificar cancelaciones en los años recientes ha sido la Ley 1115 (Ley General de Regulación y Control de Organismos sin Fines de Lucro) y sus reformas a través de la Ley 1127. Su artículo 57 permite la cancelación de la personalidad jurídica «cuando fuera utilizada para la comisión de actos ilícitos», «cuando fuera utilizada para violentar el orden público», o «cuando desnaturalicen los objetivos para el cual fueron creadas».

Según la CIDH, al cierre de 2024, más de 4500 cancelaciones de personerías jurídicas se habían fundamentado en la Ley 1115 y otras 808 organizaciones habían sido canceladas sin fundamento legal claro. El Estado también recurrió a otras disposiciones para restringir el funcionamiento de la sociedad civil.¹⁹⁵ Según datos internos de la Fundación del Río compartidos con Amnistía Internacional, **la cifra total de organizaciones canceladas ya ascendía a 5634 a principios de febrero de 2026.**

También se utilizó la Ley N.º 977 contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva, así como su reglamento (Decreto 15-2018) para supervisar y cancelar organizaciones. La CIDH reporta su utilización como otro de los fundamentos legales aplicados en este proceso.

Finalmente, se ha recurrido a la Ley 1040, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, que contempla la cancelación de la personalidad jurídica por faltas muy graves, incluyendo no registrarse como “agente extranjero”, no presentar información sobre donantes y proveedores de fondos, o recibir y ejecutar fondos sin dar un informe previo¹⁹⁶. El Ministerio de Gobernación también **puede solicitar la cancelación de**

¹⁹⁴ CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 156.

¹⁹⁵ CIDH, *Organizaciones de la sociedad civil canceladas en Nicaragua*, Boletín MESENI, 2025, OEA/Ser.L/V/II, https://www.oea.org/es/cidh/MESENI/Boletines/boletin-meseni-2025_04.html, párr. “Normativa aplicada”.

¹⁹⁶ Art. 15 de la ley y 25 del Reglamento.

la personalidad jurídica de organizaciones por realizar actividades «contrarias a sus objetivos y fines», por financiar «actividades que impliquen proselitismo político», o por «la comisión de actos ilícitos o violentar el orden público».¹⁹⁷ Esta ley también fue utilizada para cancelar organizaciones durante este periodo.¹⁹⁸

Las organizaciones afectadas pertenecen a rubros muy diversos, entre las más afectadas están las religiosas (40 %), de desarrollo (38 %) y gremial (33 %).¹⁹⁹ También han sido canceladas 175 organizaciones de derechos de las mujeres, 172 dedicadas a la cooperación internacional, 145 al medioambiente, 91 sobre derechos de niños y niñas y 55 de derechos humanos, entre muchas otras.²⁰⁰ Al respecto, la CIDH concluyó que el espacio cívico y democrático se encuentra cerrado en Nicaragua y que, medidas como el cierre masivo de las organizaciones, fueron dirigidas a debilitar a la sociedad civil.²⁰¹

En agosto de 2024, el gobierno instauró un nuevo modelo denominado “Alianzas de Asociación”,²⁰² orientado a **permitir el funcionamiento únicamente de aquellas organizaciones que se alinearan con los intereses del oficialismo**.²⁰³ Ese mismo mes, el Ministerio de Gobernación ejecutó una nueva ola de cancelaciones masivas que afectó a más de 1500 organizaciones sin fines de lucro en un solo acto administrativo.²⁰⁴

Adicionalmente, en 2024, se introdujeron reformas fiscales, incluyendo la Ley 1212, que eliminaron las exenciones históricamente otorgadas a organizaciones de la sociedad civil e incluso a instituciones religiosas, imponiéndoles la obligación de pagar tributos como el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en todas sus operaciones. Estas medidas han tenido un impacto directo en la sostenibilidad financiera de las organizaciones y constituyen un mecanismo adicional de control político sobre el tejido asociativo.²⁰⁵

197 Art. 15 de la Ley y 25 del Reglamento.

198 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 166.

199 CIDH, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua, *Boletín, Organizaciones de la sociedad civil canceladas en Nicaragua* (previamente citado).

200 CIDH, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua, *Boletín, Organizaciones de la sociedad civil canceladas en Nicaragua* (previamente citado).

201 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párrs. 228 y 229.

202 Asamblea Nacional Nicaragua, “Aprobado nuevo modelo ‘Alianzas de Asociación’”, 20 de agosto de 2024, <https://noticias.asamblea.gob.ni/aprueban-nuevo-modelo-de-operatividad-para-ongs-y-agentes-extranjeros/#:~:text=Las%20Reformas%20aprobadas%20este%20martes,de%20Regulaci%C3%B3n%20de%20Agentes%20Extranjeros>

203 INFOBAE, “El régimen de Nicaragua asfixia a las ONG: ahora están obligadas a formar “alianzas” con instituciones del Estado para trabajar”, 21 de agosto de 2024, <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/08/21/el-regimen-de-nicaragua-asfixia-a-las-ong-ahora-estan-obligadas-a-formar-alianzas-con-instituciones-del-estado-para-trabajar/>

204 INFOBAE, “La CIDH condenó el cierre masivo de organizaciones civiles y religiosas por parte del régimen de Ortega en Nicaragua”, 22 de agosto de 2024, <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/08/23/la-cidh-condeno-el-cierre-masivo-de-organizaciones-civiles-y-religiosas-por-parte-del-regimen-de-ortega-en-nicaragua/#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Interamericana%20de%20Derechos,menos%20700%20de%20%C3%ADnole%20religiosa>

205 Swissinfo, “Nicaragua obliga a iglesias a pagar impuestos y cierra otras 151 ONG”, 18 de junio de 2024, <https://www.swissinfo.ch/spa/nicaragua-obliga-a-iglesias-a-pagar-impuestos-y-cierra-otras-151-ong/87423847>; Vatican News, “Nicaragua to tax Church offerings and donations”, 21 de agosto de 2024, <https://www.vaticannews.va/en/church/news/2024-08/nicaragua-tax-church-offerings-donations.html>; Havana Times, “New Laws Weaken and Co-opt Non-Profit Work in Nicaragua”, 5 de septiembre de 2024, <https://havanatimes.org/news/new-laws-weaken-and-co-opt-non-profit-work-in-nicaragua/>



¿DÓNDE ESTÁN?

¿DÓNDE ESTÁ?
Jonathan Villón
31 años



desaparecido por militares
el 09 de diciembre de 2024
en Guayaquil, Guayas

¿DÓNDE ESTÁ?
Cirilo Minota
27 años



 Justin Alvarez desaparecido por militares el 26 de noviembre de 2024	 Jairo Damian Tapia desaparecido por militares el 26 de noviembre de 2024	 Luis Miguel Salas desaparecido por militares el 26 de noviembre de 2024	 Cristian Sandoya desaparecido por militares el 24 de noviembre de 2024	 Edwin Pata Cheme desaparecido por militares el 09 de enero de 2024	 Fabricio Alvarado desaparecido por militares el 06 de diciembre de 2024	 Darío Vásquez desaparecido por militares el 27 de noviembre de 2024
 Oscar Adriani desaparecido por militares el 24 de noviembre de 2024	 Cirilo Minota desaparecido por militares el 04 de abril de 2024	 Bruno Rodriguez desaparecido por militares el 04 de abril de 2024	 Luis Izquierdo desaparecido por militares el 06 de diciembre de 2024	 Jason Franco Gil desaparecido por militares el 06 de diciembre de 2024	 Jefferson Bolaño desaparecido por militares el 18 de abril de 2024	



Familiares de jóvenes desaparecidos en Guayaquil, en el marco del llamado Plan Fénix, protestan en las afueras del Palacio de Guayas. La búsqueda de justicia de las familias ha estado acompañada desde el inicio por organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana.

© Efraín Castellanos / CDH Guayaquil / 2026.

El Estado Es Responsable

Estas reformas recientes muestran que la estrategia de cierre del espacio cívico en Nicaragua no se limita al uso de leyes punitivas como la Ley 1115 o la Ley de Agentes Extranjeros, sino que también se articula a través de medidas fiscales y administrativas que dificultan, en la práctica, la subsistencia de organizaciones independientes.

En Venezuela, la ley permite **disolver organizaciones**²⁰⁶ por «**recibir aportes para el financiamiento del terrorismo** o cometer actos de terrorismo» (art.23.1), «**realizar actividades propias de partidos políticos u organizaciones con fines políticos**» (art. 23.2); y «**promover el fascismo, la intolerancia o el odio**» (art. 23.3). Estos **términos son ambiguos y fácilmente interpretables por parte de las autoridades de manera discrecional** para aplicar la ley a organizaciones que perciba como contrarias al gobierno; así, el gobierno venezolano ha utilizado el término “fascista” para referirse a la oposición en el país.²⁰⁷ Además, respecto al “terrorismo”, Amnistía Internacional ha estimado su instrumentalización para llevar a cabo detenciones arbitrarias por motivos políticos y para perseguir a quienes opinan diferente a las autoridades o que son percibidos como tales.²⁰⁸

El caso de Perú contempla la posibilidad de cancelar la inscripción en el Registro en los supuestos de reincidencia de faltas muy graves, independientemente de la posibilidad de la disolución de la persona jurídica por decisión judicial.²⁰⁹ Ahora bien, como se mencionó previamente, uno de los supuestos más preocupantes que contempla la ley para disolver una organización es la utilización de recursos internacionales para «asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado peruano».²¹⁰ Es decir, **la representación jurídica de víctimas es considerada una infracción muy grave y, por lo tanto, puede implicar la disolución de la organización**. Debido a la amplitud contemplada en este supuesto, existe el riesgo de que se incluya la participación de las organizaciones en la denuncia de violaciones a derechos humanos en espacios internacionales, como el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas o la presentación de escritos como *amicus curiae* ante tribunales internacionales. Finalmente, se contemplan otras **causas de disolución que también son vagas y ambiguas** como destinar recursos internacionales a actividades que sean declaradas administrativa o judicialmente como «actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada».²¹¹

La ley salvadoreña otorga al Registro de Agentes Extranjeros la facultad de supervisar a las organizaciones, y si determina que incumplen la ley, puede iniciar el procedimiento para suspenderlas o cancelar su

206 El artículo 28.3 y 28.4 establece las causas de disolución, entre las que se encuentran incurrir en prohibiciones de la ley y la falta del pago de multas.

207 WOLA, “La nueva ley de fiscalización de ONG en Venezuela y el congelamiento de la financiación estadounidense son un golpe mortal para la sociedad civil”, 9 de abril de 2025, <https://www.wola.org/es/analysis/nueva-ley-fiscalizacion-ong-venezuela/>

208 Amnistía Internacional, *Vidas detenidas: Continúan las detenciones arbitrarias por motivos políticos en Venezuela* (previamente citado), p. 27.

209 Ley Perú, art. 21.a. y 16 del Reglamento sanciones.

210 Ley Perú, art. 21.c.2 y 13.c. del Reglamento sanciones.

211 Ley Perú, art. 21.c.4 y 13.e. del Reglamento sanciones.

personería jurídica.²¹² Esta disposición no contempla la necesidad de supervisión judicial y, como en los casos de las otras leyes, se basa en **motivos vagos, como la prohibición a los “agentes extranjeros” de participar en «actividades para fines políticos u otros» que tengan el «objetivo de alterar el orden público» o «amenacen la estabilidad social y política del país».**²¹³ Estas disposiciones son una grave amenaza para organizaciones que no se alinean con el gobierno o que son independientes.²¹⁴

En la Ley de Ecuador se establecen causales de disolución que incluyen incumplimientos de obligaciones administrativas, como ejercer actividades distintas a las autorizadas o por inactividad de más de un año;²¹⁵ lo que, de acuerdo con las organizaciones, «abre un **margen amplio a interpretaciones discrecionales y sanciones desproporcionadas**».²¹⁶ Adicionalmente, en el Reglamento se estableció una **prohibición a las organizaciones sociales de «intervenir, directa ni indirectamente, en actividades orientadas a obstaculizar o interferir con proyectos mineros legalmente autorizados».** No obstante, podrán desarrollar planes o programas sociales relacionados con dichos proyectos, siempre que estos se encuentren debidamente aprobados, articulados y supervisados por el Ministerio Sectorial competente.²¹⁷ En caso de incumplimiento, se estipula que la autoridad suspenderá la personería jurídica de la organización por cuatro años, sin perjuicio de las demás sanciones administrativas o legales que correspondan.²¹⁸ Al respecto, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos expresó su preocupación debido a que esta disposición es claramente arbitraria y tendrá un «impacto negativo enorme en la labor de las personas defensoras de los derechos humanos y en sus derechos a la libertad de asociación y expresión»²¹⁹.

Finalmente, algunas leyes prevén la **suspensión temporal** por incurrir en prohibiciones de la ley. En el caso de Paraguay, se contempla la suspensión de actividades por el término de tres a seis meses, sin mencionar garantías procesales.²²⁰ Esta sanción podría operativizarse mediante la **cancelación, por parte del Ministerio de Economía, del registro tributario de la organización,** lo que impediría que se realicen movimientos financieros, tanto en pagos como en ingresos. Esta situación en la práctica puede hacer inoperante a las organizaciones, haciendo difícil su sobrevivencia.²²¹

212 Ley El Salvador, arts. 7 y 8.

213 Ley El Salvador, art. 9.b.

214 Amnistía Internacional, “El Salvador: La nueva Ley de Agentes Extranjeros amenaza los derechos y libertades de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación”, 13 de junio de 2025, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr29/9498/2025/es/>

215 Ley Ecuador, artículo nuevo innumerado agregado a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

216 Comunicado, *Organizaciones de la Sociedad civil expresan su preocupación por la aprobación de la nueva Ley de Transparencia Social*, 27 de agosto de 2025, https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2025/08/2025-08-26_-COMUNICADO-8.pdf.

217 Reglamento Ley Ecuador, art. 4.

218 Reglamento Ley Ecuador, art. 4.

219 Mary Lawlor (Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos), publicación en X, 28 de noviembre de 2025, <https://x.com/MaryLawlorhrds/status/1994409635550257616?s=20>

220 Ley Paraguay, art. 16.

221 Ley Paraguay, capítulo IV, y al Decreto 4806, art. 17.

Por su parte, en Venezuela se establece la facultad del Ministerio Público para **suspender de manera preventiva** organizaciones por incurrir en prohibiciones de la ley, pasando el caso al Poder Judicial en quince días.²²² Perú prevé la **suspensión temporal** hasta que se reparen la omisión o se cumpla debidamente con la norma infraccionada.²²³ En Ecuador también se contempla la suspensión temporal de actividades, para lo cual se prevé que la entidad de control designe un administrador temporal para asegurar la continuidad de proyectos sociales esenciales y evitar perjuicios a beneficiarios.²²⁴

Al respecto, la CIDH ha puntualizado que la **disolución involuntaria de una asociación constituye «una de las formas más severas de restricción a la libertad de asociación»**.²²⁵ Al ser una de las sanciones más graves que las autoridades pueden imponer, solo deben utilizarse de manera excepcional,²²⁶ como último recurso.²²⁷ Esto significa que **infracciones menores, como no publicar o presentar estados financieros o de donantes y beneficiarios, nunca deben dar lugar a una inspección reforzada, suspensión o disolución de organizaciones**.²²⁸

Amnistía Internacional considera que la posibilidad de disolución o suspensión temporal de organizaciones de la sociedad civil, tal como está contemplada en las leyes analizadas son arbitrarias e ilegales y que tienen la finalidad de profundizar el cierre del espacio cívico, provocar un efecto amedrentador y eliminar las críticas a las autoridades en turno.

Esta disposición es claramente arbitraria y tendrá un «impacto negativo enorme en la labor de las personas defensoras de los derechos humanos y en sus derechos a la libertad de asociación y expresión».

²²² Ley Venezuela, art. 30.

²²³ Ley Perú, art. 22.

²²⁴ Reglamento Ley de Ecuador, arts. 68 y 69.

²²⁵ CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 174.

²²⁶ OEA, Declaración de Principios interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro, CJI/RES. 282 (CII-O/23) corr. 1, 9 marzo 2023. Principio 12.; CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 175.

²²⁷ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 24.

²²⁸ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, *General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources*, 23 de junio de 2023, Doc. ONU A/HRC/53/38/Add.4, párr. 53.

NICARAGUA: CIERRE MASIVO DE ORGANIZACIONES, CONFISCACIÓN DE PATRIMONIO Y EXILIO

Tras una ola de reformas legales y prácticas administrativas discrecionales, que incluyeron la aprobación de la Ley sobre la Regulación de Agentes Extranjeros del 2020 y la Ley General de Regulación y Control de Organismos sin Fines de Lucro del 2022, voces de la sociedad civil nicaragüense relataron a Amnistía que el espacio cívico en ese país está cerrado. Las organizaciones relatan que el **cierre de organizaciones ya sobrepasa las 5600, más del 80 % de las que funcionaban antes de las medidas restrictivas**. En entrevista a Amnistía Internacional, Claudia Pineda, directora ejecutiva de la Asociación Unidad de Defensa Jurídica, Registro y Memoria por Nicaragua (UDJ), aludió a una política que **«decidió hacer un borrón del tejido organizativo autónomo»**.

El método dominante no fue un simple cambio normativo, sino **la creación deliberada de obstáculos administrativos que hacían imposible cumplir con la ley**: «El grueso fue por “incumplimiento”... no nos permitían registrar actas ni entregar informes; nos los devolvían y quedábamos en falta», explica Claudia Pineda. Ese desplazamiento del derecho a asociarse hacia un **laberinto administrativo** se acompañó de una puesta en escena: «Decidieron anunciar en *La Gaceta* todas las organizaciones que iban cerrando... era raro; no sé si querían amedrentar».

La Ley de Agentes Extranjeros operó como amenaza permanente. En palabras de la directora ejecutiva de UDJ: **«Una espada de Damocles... multas de hasta 500 000 dólares que podían asumirse con tus bienes»**, lo que inducía cierres “voluntarios” para evitar pérdidas patrimoniales personales. Cuando la cancelación se ejecutaba, el golpe era inmediato y total: **«Desde el mismo momento en que la cierran, le congelan las cuentas y le confiscan sus bienes... absolutamente todo: edificio, vehículos, documentación, computadoras»**, explicó Claudia Pineda.

Ese patrón fue generalizado. Amaru Ruiz, presidente de la Fundación del Río, compartió con la organización: **«Todo el patrimonio fue expropiado... camionetas, casas, hoteles, radio, todo lo que habíamos construido fue apropiado por instituciones del Estado»**. El mensaje, dijo, no se limitó a neutralizar contralorías sociales: buscó **monopolizar el “bien social”** y **“criminalizó la solidaridad,”** incluso prohibiendo acciones comunitarias como la **distribución de semillas** tras desastres.

Ante el cierre, muchas entidades **se reconstituyeron afuera del país**. «Nos constituimos en Costa Rica luego del cierre arbitrario; todo el patrimonio quedó en manos del Estado», explicó Amaru Ruiz. La salida no elimina obstáculos: «Ha sido una curva de aprendizaje. . . entender otra legislación, adecuar manuales y procedimientos, costos de vida más altos y trámites constantes: es reestructurarse y operar desde fuera», mencionó el defensor.

El exilio también es el **cierre de la posibilidad de retorno**. «No se puede regresar. . . soy desnacionalizado²²⁹ y el Estado no respeta la integridad», afirma el representante de Fundación del Río. Claudia Pineda describió una arquitectura de **expulsión silenciosa: «Nos impiden ingresar. . . a muchos no nos renuevan el pasaporte y las propiedades quedan inmovilizadas**. Hasta una empresa de transporte me notificó: “usted no tiene permiso de ingresar”».

La consecuencia es un **vaciamiento de servicios y capacidades**. «**El mayor perjudicado es la ciudadanía: se pierden servicios y procesos comunitarios**: agua potable, acompañamiento, vivienda social. . .», señaló Amaru Ruiz. La ofensiva incluyó un **ataque a la memoria: «Borraron memoria de la sociedad civil: incautaron documentación**; universidades como la UCA perdieron archivos e institutos», expuso Claudia Pineda.

El efecto psicológico es duradero: «Es terrible vivir con la bota puesta. . . la gente evita cualquier riesgo», dijo la defensora. La **desestructuración organizativa** alcanza lo cotidiano: «Nadie se reúne ni para un partido. . . no hay cámaras empresariales ni asociaciones deportivas», un **paisaje social «imaginable solo con desarticulación profunda»**.

Aun así, persiste una **resistencia** y la convicción de que **la sociedad civil trasciende fronteras y personerías**. «Hay un día después del cierre del espacio cívico: la solidaridad es innata; **no van a poder exterminar esos valores ni ese tejido que resiste dentro y fuera del país**», declaró Amaru Ruiz.

229 En los últimos años, «el gobierno de Nicaragua ha intensificado su represión al implementar una de sus tácticas más extremas contra la disidencia: la expulsión forzada y la privación arbitraria de la nacionalidad. Estas medidas despojan a las personas de sus registros nacionales de identidad y sus derechos, colocándolas en una situación de extrema vulnerabilidad al dejarlas, en ocasiones, apátridas». Ver Amnistía Internacional, “Nicaragua: Cierra el año con represión sistemática y perfeccionamiento de la estrategia estatal contra cualquier forma de disidencia”, 17 de diciembre de 2024, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr43/8834/2024/es/>

Criminalización de las personas que hacen parte de la organización

Las “leyes anti-ONG” pueden incluso representar **persecución penal contra miembros de las organizaciones de la sociedad civil**. Esta situación es muy grave puesto que, además de la utilización del sistema penal en sí misma, que siempre debe ser la última herramienta de un sistema legal optando siempre por medidas menos graves, genera un **efecto amedrentador** en el ejercicio de los derechos humanos de otras organizaciones o personas defensoras de derechos humanos.

Esta situación se puede observar en la Ley de Agentes Extranjeros de Nicaragua, que establece **responsabilidades penales por la realización de «actos que amenacen la seguridad soberana de la nación, determinada por la autoridad judicial»**.²³⁰ La criminalización en Nicaragua tiene que leerse como un conjunto de legislaciones que habilitan el uso indebido del derecho penal en contra de personas defensoras de derechos humanos o que hacen parte de la sociedad civil por el simple hecho de ejercer estos derechos, como la Ley N.º 1042, Ley Especial de Ciberdelitos, que establece sanción de **prisión de dos a cuatro años por publicar o difundir «información falsa y/o tergiversada que produzca alarma, temor, zozobra en la población»; tres años si «perjudica el honor, prestigio o reputación de una persona o familia»; tres a cinco años de prisión si «incita al odio y la violencia, pone en peligro la estabilidad económica, el orden público, la salud pública o la seguridad ciudadana»**.²³¹

Por su parte, en El Salvador se establece que el incumplimiento de las prohibiciones o de cualquier otra disposición establecida en la ley, sus reglamentos o la normativa del Registro, los hará incurrir en responsabilidades administrativas y penales.²³² Adicionalmente, las leyes de El Salvador y de Venezuela habilitan la persecución penal al vincularse expresamente con la Ley de Lavado de Dinero (El Salvador) y con el terrorismo (Venezuela),²³³ sin delimitar claramente conductas delictivas, lo que abre la puerta **al uso arbitrario del derecho penal**.²³⁴

En la ley de Perú se establece que, si se encuentran indicios o evidencias sobre desvío de recursos de la cooperación técnica internacional o de las donaciones recibidas del exterior para fines ilícitos, la APCI formula denuncia ante el Ministerio Público.²³⁵ La **persona que funge como representante legal de las organizaciones es quien está más expuesta a este tipo de escrutinio**, ya que se establece que se debe presentar la información y documentación a través de una declaración jurada, suscrita por el representante legal, debiendo contener también sus datos de información.²³⁶ Esta situación puede tener un **efecto intimidatorio**, afectando la elección de este cargo y la labor de la organización.

²³⁰ Ley Nicaragua Agentes Extranjeros, art. 15.

²³¹ Ley Nicaragua, Agentes Extranjeros, art. 30.

²³² Ley El Salvador, art. 9.

²³³ Ley Venezuela, art. 23.

²³⁴ CIDH, “Audiencia El Salvador, Consecuencias del cierre del espacio cívico para las personas defensoras de derechos humanos” (previamente citado).

²³⁵ Ley Perú, art. 21.

²³⁶ Perú, Decreto Supremo N.º 032-2025.RE que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27692, Ley de Creación de la APCI (Reglamento Ley Perú), art. 16.

En los casos de Venezuela y Paraguay, las autoridades han recurrido a investigaciones penales o legislativas relativas al financiamiento internacional. En Venezuela, el ministro del Interior afirmó tener una lista de quinientas personas que estarían supuestamente siendo investigadas por el Buró Federal de Investigaciones (FBI) en relación con un “entramado de corrupción” asociado a fondos de cooperación internacional.²³⁷ De manera similar, en Paraguay, una Comisión Bicameral de Investigación del Congreso fue creada para indagar el presunto lavado de dinero por parte de organizaciones que reciben cooperación internacional. La Comisión acusó, sin presentar pruebas, a varias organizaciones de destinar fondos internacionales a actividades políticas de oposición.²³⁸ Estas prácticas consolidan una narrativa estatal que equipara la financiación internacional con subversión política, permitiendo el uso de mecanismos penales para deslegitimar y presionar las organizaciones de la sociedad civil.²³⁹

En Nicaragua, la CIDH ha advertido el empleo de detenciones arbitrarias y privación de la libertad con «la intención principal de reprimir cualquier postura de oposición al actual gobierno y transmitir un mensaje de temor y control a la población nicaragüense. Asimismo, la falta de independencia del sistema de administración de justicia ha facilitado el empleo y manipulación del derecho penal para criminalizar y judicializar a las voces críticas y opositoras».²⁴⁰

237 WOLA, “La nueva ley de fiscalización de ONG en Venezuela y el congelamiento de la financiación estadounidense son un golpe mortal para la sociedad civil”, 9 de abril de 2025, <https://www.wola.org/es/analysis/nueva-ley-fiscalizacion-ong-venezuela/>

238 Departamento de Estado de los Estados Unidos, “2024 Country Reports on Human Rights Practices: Paraguay”, <https://www.state.gov/reports/2024-country-reports-on-human-rights-practices/paraguay>; WOLA, “Curtailling Civic Space: Tightening Restrictions on Civil Society in the Americas”, 27 de junio de 2025, <https://www.wola.org/analysis/curtailling-civic-space-tightening-restrictions-on-civil-society-in-the-americas/>

239 WOLA, *Limitando el espacio cívico: el endurecimiento de las restricciones a la sociedad civil en las Américas*, junio 2025, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2025/07/Limitando-el-espacio-civico-el-endurecimiento-de-las-restricciones-a-la-sociedad-civil-en-las-Américas.pdf>

240 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párrs. párr. 62

Otras legislaciones similares en las Américas

GUATEMALA: LEY DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO DECRETO NÚMERO 4-2020 (LEY MORDAZA)

En 2020 el Congreso de la República reformó la Ley de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, de 2003, junto al Código Civil²⁴¹, argumentando la necesidad de que las organizaciones se desempeñen de conformidad con sus estatutos y con transparencia, para que obligatoriamente rindan cuentas.²⁴² Esto ocurrió a pesar de llamados de la sociedad civil y organizaciones internacionales que alertaban sobre los riesgos intrínsecos a las reformas. Posterior a su aprobación, la implementación fue suspendida temporalmente por la Corte de Constitucionalidad, pero en 2022 una nueva composición de la Corte revocó la decisión previa, permitiendo que la ley entrara en vigor.²⁴³

Dentro de las principales preocupaciones de las organizaciones guatemaltecas, destaca la posibilidad de disolver a una organización cuando sus actividades sean «contrarias al orden público»²⁴⁴ o cuando se utilicen donaciones o financiamiento externo para «alterar el orden público».²⁴⁵ De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, este lenguaje amplio y vago permitiría a las autoridades de turno aplicarlo siempre a su favor, además de establecer nuevas medidas de supervisión financiera y poder sobre las donaciones internacionales que antes no existía.²⁴⁶

La ley también permite la criminalización al prever la posibilidad de procesar a los directivos de las organizaciones.²⁴⁷ Asimismo, se establecen requisitos exorbitantes y de difícil cumplimiento, como la obligación de proporcionar información y documentación, incluyendo publicar su balance general, informar de donaciones o financiamiento de fuentes externas.²⁴⁸

Relatores de Naciones Unidas y de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH alertaron sobre el riesgo que representa de «asfixiar el trabajo vital de la sociedad civil». Además, mostraron preocupación por el posible uso que podría dársele para limitar las actividades de las ONG y criminalizar a defensores de derechos humanos y a la sociedad civil en general.²⁴⁹

241 Decreto Ley 106.

242 Decreto 4-2020 (“Ley Guatemala”), https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/492a2-04-2020.pdf, tercer “Considerando”.

243 Centro de Estudios Transdisciplinarios de Centroamérica, *Nuevos autoritarismos, derecho de asociación y organizaciones sociales en Centroamérica*, 2023, p. 12, <https://www.cetcam.org/wp-content/uploads/2023/09/Nuevos-autoritarismos-derecho-de-asociacion-y-organizaciones-sociales-en-Centroame.pdf>

244 Guatemala, Código Civil, art. 25.

245 Ley Guatemala, art. 15.

246 Centro de Estudios Transdisciplinarios de Centroamérica, *Nuevos autoritarismos, derecho de asociación y organizaciones sociales en Centroamérica* (previamente citado), p. 12.

247 Ley Guatemala, art. 15.

248 Guatemala, Decreto Gubernativo 157-2021, 30 de julio de 2021 (“Reglamento Ley Guatemala”), https://www.minex.gob.gt/Uploads/Reglamento%20de%20la%20Ley%20de%20Organizaciones%20No%20Gubernamentales%20para%20el%20Desarrollo.pdf?utm_source=chatgpt.com, art. 19.

249 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Guatemala: Expertos de la ONU y la OEA dan la voz de alarma por la ‘asfixiante’ ley sobre ONGs”, 1 de julio de 2021, <https://www.ohchr.org/es/2021/07/guatemala-un-and-oea-experts-sound-alarm-about-choking-ngo-law>

CUBA: MARCO JURÍDICO EN CONTRA DEL DERECHO A LA ASOCIACIÓN²⁵⁰

Constitucionalmente se reconoce el derecho a la asociación, pero está subordinado al modelo socialista y al Partido Comunista de Cuba (PCC) como el partido único.²⁵¹ Esta situación implica que «cualquier asociación contraria a los intereses del PCC queda automáticamente excluida del marco legal, evidenciando una contradicción entre el reconocimiento constitucional y su implementación práctica».²⁵²

Por su parte, la Ley de Asociaciones²⁵³ limita los objetivos que pueden tener las organizaciones al excluir los fines políticos, religiosos o de defensa de derechos humanos. A esto se le suma que, habitualmente, se rechazan solicitudes de organizaciones bajo parámetros amplios y vagos como la prohibición de realizar actividades que sean «lesivas al interés social» (artículo 8, inciso c), o que no pueden existir otras «con objetivos idénticos o similares» (artículo 8, inciso d). Las organizaciones que logran registrarse deben colaborar con órganos estatales y sujetarse a inspecciones regulares, intercambio de información (incluyendo publicaciones, reuniones y eventos) y supervisión de sus actividades.

Adicionalmente, las leyes n.º 80/1996²⁵⁴ y 88/1999²⁵⁵ criminalizan, entre otras, la colaboración internacional, la difusión de materiales considerados subversivos, la colaboración con medios de comunicación extranjeros y la participación en actividades consideradas desestabilizadoras. Por su parte, el Código Penal (Ley 151/2022) sanciona a las organizaciones no registradas y al financiamiento externo, al tiempo que establece nuevas figuras delictivas que penalizan el ejercicio de derechos como asociación y libertad de expresión, como «el ejercicio arbitrario de derechos» (artículo 120), «otros delitos contra la seguridad del Estado» (artículo 143), y «desórdenes públicos» (art. 263.1 y 3d).

250 Maylin Fernández y Carolina Barrero, *El derecho de asociación en Cuba: arquitectura legal de la represión*, 2025, <https://ciudadaniaylibertad.org/comunicados-archivo/informe-el-derecho-de-asociacion-en-cuba-arquitectura-legal-de-la-represion/>

251 Cuba, Constitución de la República de Cuba, arts. 56, 4 y 5.

252 Maylin Fernández y Carolina Barrero, *El derecho de asociación en Cuba: arquitectura legal de la represión* (previamente citado).

253 Cuba, Ley N.º 54/1985.

254 Ley de Reafirmación de la Dignidad y Soberanía Cubanas.

255 Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba.



Defensores ambientales de El Salvador, Guatemala y Honduras se manifiestan contra la minera Cerro Blanco en el lago Guija, Metapán, El Salvador, el 19 de abril de 2024.

5.

Impactos en el tejido social y en el espacio cívico

La implementación de las llamadas “leyes anti-ONG” en Nicaragua, Venezuela, Paraguay, Perú, El Salvador y Ecuador está produciendo **efectos profundos y de largo alcance en el tejido social, en la cohesión comunitaria y en la capacidad de la sociedad civil para sostener espacios de participación, denuncia y acompañamiento**. Como se ha mencionado, como consecuencia de muchos de los patrones analizados anteriormente, más allá de los cambios normativos, las organizaciones entrevistadas describen un deterioro sistemático de las condiciones que permiten que la sociedad civil exista y cumpla su función de interés general. Los impactos trascienden a las propias organizaciones y afectan directamente a las comunidades que dependen de ellas para acceder a información, acompañamiento, servicios esenciales y defensa de sus derechos.

En este capítulo recuperamos testimonios compartidos con Amnistía Internacional desde los seis países analizados y las impresiones de personas defensoras de derechos humanos sobre algunas de las principales consecuencias de las leyes examinadas para las organizaciones, sus representantes, y las personas y comunidades con las que trabajan, así como, últimamente, para la sociedad en su conjunto.

5.1. UN ENTORNO DE MIEDO Y AUTOCENSURA

De acuerdo con las entrevistas realizadas por Amnistía Internacional, una de las consecuencias más inmediatas y visibles de estas leyes es la **instauración de un clima de miedo que opera como mecanismo de control informal**. Las narrativas estigmatizantes, sumadas a la amenaza permanente de sanciones, auditorías arbitrarias, cancelación de personería jurídica y procesos penales, han llevado a muchas personas trabajadoras y liderazgos comunitarios a reducir su participación pública, limitar la comunicación con sus comunidades o, incluso, abandonar su labor.

Varias entrevistas recogen el impacto emocional de trabajar bajo vigilancia o bajo la sospecha de ser considerados “enemigos internos”, “agentes extranjeros” o actores “desestabilizadores”. En ese contexto, la autocensura aparece como una estrategia de supervivencia personal e institucional. Personas entrevistadas en distintos países relataron cómo **han dejado de publicar análisis críticos, han cerrado redes sociales o han reducido actividades formativas y de incidencia** ante el temor de represalias. Una organización salvadoreña describió las redes sociales como «**un desierto [es] Twitter prácticamente ahora**», evidencia de un repliegue generalizado del debate público. Una organización de la sociedad civil venezolana comentó que las personas y organizaciones que permanecían en Venezuela se encuentran en «insilio», lo que describió como un «exilio interno», haciendo referencia al hecho de que se han visto obligadas a «no aparecer en público», operar con «redes cerradas y la página [web] caída a propósito».

Este retraimiento no solo reduce la capacidad de incidencia de las organizaciones: erosiona la pluralidad de voces en el espacio público, limita el acceso de la ciudadanía a información independiente y favorece la consolidación de narrativas oficiales sin contrapeso.

5.2. EROSIÓN DE LA CAPACIDAD OPERATIVA Y DESPLAZAMIENTO DE PRIORIDADES

Las organizaciones señalan que el aumento de trámites engorrosos y discrecionales, cargas administrativas excesivamente demandantes y requisitos duplicados desvía una parte sustantiva de sus recursos humanos y financieros hacia actividades de mera supervivencia institucional. **La energía antes destinada al acompañamiento comunitario, la documentación de violaciones o la incidencia, se ve absorbida por procesos burocráticos, reportes constantes y solicitudes cambiantes** por parte de las autoridades.

En algunos países (como Nicaragua, Venezuela y Perú), las exigencias son tan extensas que muchas **organizaciones pequeñas o comunitarias han tenido que suspender proyectos, reducir personal o interrumpir servicios esenciales**. Amaru Ruiz, de Fundación del Río, comentó que de las pocas organizaciones que siguen operando en Nicaragua suelen tener «a una persona que prácticamente se dedica a la atención de todos los requisitos, formulario, formato, pago que estableció el régimen... O sea... un funcionario, una persona que ya deja de ser personal prácticamente de la organización y que se convierte en un propio auditor interno que está al servicio de lo que necesita cumplimentar con el Estado». Este también fue el caso de Promsex en Perú. Su coordinadora legal, Isbelia Ruiz Perdomo, relató que, mientras la organización sufría recorte de personal por restricciones a la cooperación técnica, se vio obligada a «contratar a una persona específica para que haga seguimiento a la ley APCI (...) porque te demanda un montón de tiempo, el seguimiento, aprobación de proyecto, la supervisión de cada uno de esos proyectos.» En otros casos, como en El Salvador, las organizaciones relatan que **la incertidumbre sobre posibles sanciones induce a organizaciones a limitar actividades sensibles**, incluso cuando son parte de su mandato legítimo.

Esta dinámica genera un círculo vicioso: cuanto más debilitadas se encuentran las organizaciones, más difícil les resulta sostener alianzas, mantener vínculos territoriales o garantizar continuidad a su labor. La pérdida de capacidad instalada afecta especialmente a organizaciones que trabajan con comunidades rurales, pueblos indígenas, mujeres, personas LGBTI+, víctimas de violencia o crisis humanitarias, para quienes el acompañamiento de la sociedad civil suele ser la única vía de acceso a mecanismos de protección.

5.3. RUPTURA DE VÍNCULOS COMUNITARIOS Y DETERIORO DE LA CONFIANZA SOCIAL

Diversos testimonios advierten que la **estigmatización de las organizaciones impacta directamente en su relación con las comunidades**. Desde Venezuela, una organización social señaló que la narrativa estatal ha «sembrado desconfianza social» y generado «distanciamiento entre las organizaciones y los beneficiarios». En Ecuador y Paraguay, organizaciones relataron campañas de desprestigio que no solo las desacreditan a ellas, sino que **también criminalizan a las comunidades que defienden derechos ambientales o territoriales**, reforzando prejuicios, estigmas y tensiones internas.

Este **deterioro de la confianza** afecta la capacidad de organización colectiva y dificulta que comunidades enteras puedan articular demandas comunes, participar en procesos públicos o acceder a información verificada. Las **campañas de hostigamiento coordinado**, incluyendo ataques misóginos y racistas, documentadas por organizaciones de Paraguay y Ecuador, **agravan la fragmentación social y profundizan patrones de discriminación estructural**.

La **suspensión de actividades comunitarias por miedo, la migración forzada de liderazgos y el abandono de espacios de participación** generan un vacío que erosiona el tejido social y deja a muchas **comunidades sin mecanismos de protección** frente a abusos estatales o empresariales.

5.4. IMPACTOS EMOCIONALES Y EN LA SALUD MENTAL

El costo emocional de trabajar en contextos restrictivos se manifestó reiteradamente en las entrevistas. Defensoras y defensores describieron **agotamiento crónico, ansiedad ante posibles sanciones, hipervigilancia y desgaste acumulado**. En El Salvador, una persona entrevistada relató haber sufrido «crisis de ansiedad y taquicardias» debido a la incertidumbre permanente.

El miedo también genera un efecto acumulativo sobre los equipos: rotación de personal, renunciaciones por temor, migración forzada de liderazgos y, en muchos casos, la decisión de cerrar temporal o definitivamente organizaciones. Esto no solo debilita la capacidad institucional, sino que **despoja a las comunidades de referentes** que han acompañado procesos durante años o décadas.

Asimismo, el **exilio**, sobre todo en los casos de Venezuela, El Salvador y Nicaragua, constituye **una de las manifestaciones más extremas del desgaste humano**. Amaru Ruiz, una de las muchas personas exiliadas de Nicaragua, comentó que las personas defensoras que se ven obligadas a dejar el país «aun así **cargan con duelos organizacionales y un trauma colectivo** que se queda con uno». Además, cuando personas defensoras abandonan el país por seguridad, se quiebran procesos contruidos durante años y se generan vacíos de liderazgo que afectan a comunidades enteras. Quienes permanecen en el país deben enfrentar el trabajo con equipos reducidos, redes debilitadas y un creciente sentimiento de aislamiento.

La **pérdida de liderazgos comunitarios**, especialmente indígenas, feministas, ambientales o de derechos territoriales, implica la **ruptura de procesos organizativos** que no pueden reconstruirse fácilmente. El impacto humano de estas pérdidas es profundo y tiene consecuencias a largo plazo en la memoria colectiva y en la continuidad de luchas históricas.

5.5. DESCOMPOSICIÓN SOCIAL Y DEBILITAMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO

Las personas entrevistadas señalaron que el impacto de estas leyes excede lo institucional: **transforma los modos en que las sociedades entienden la solidaridad, la reciprocidad y la participación.** Como expresó una persona entrevistada en El Salvador: «estas medidas corrompen y degradan a las personas», afectando la manera en que se relacionan entre sí y con la vida pública. Dante Leguizamón, de Paraguay, dice que «la ley lo que va a lograr es **desalentar la asociación y la organización y la participación en política pública...** va a ser menos interesante para la gente asociarse para participar en políticas públicas y construir de alguna manera un estado».

Alí Daniels, de Venezuela, mencionó: «Para ejercer el derecho, las escaleras; para reprimir, el ascensor: el procedimiento es ordinario para nuestros derechos y sumario para sancionarnos». El temor a sanciones, la desconfianza inducida, el miedo a participar, la fragmentación de redes locales y la pérdida de espacios seguros producen **un entorno menos capaz de resistir arbitrariedades y más susceptible a prácticas autoritarias. La disminución de la deliberación pública y de la vigilancia ciudadana debilita los mecanismos sociales de rendición de cuentas y socava las bases mismas del Estado de derecho y la convivencia social.**

En muchos de los países analizados, las organizaciones subrayan que el impacto de estas leyes está transformando el tejido social, debilitando las estructuras comunitarias que sostienen la defensa colectiva de derechos, la acción humanitaria y la participación ciudadana. Allí **donde el tejido social se debilita, aumenta la impunidad, se reducen los contrapesos y se profundiza el poder discrecional del Estado.**

6. Estándares internacionales sobre el derecho a la libertad de asociación en relación con las “leyes anti-ONG”

En este apartado se analizarán los estándares internacionales aplicables a los derechos de asociación y libertad de expresión en relación con el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

6.1. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN RELACIÓN CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El derecho a la libertad de asociación está ampliamente reconocido en los instrumentos internacionales y regionales²⁵⁶ de derechos humanos.

El derecho a la asociación sirve de puente para el ejercicio de otros derechos, pues permite que las personas expresen sus opiniones, participen en proyectos y actividades culturales, económicas, sociales y religiosas, formen sindicatos, entre otras. De acuerdo con el entonces Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación «dadas la interdependencia e interrelación existentes con otros derechos, **la libertad de reunión pacífica y de asociación constituyen un valioso indicador para determinar en qué medida los Estados respetan el disfrute de muchos otros derechos humanos**».²⁵⁷

El derecho a la libertad de asociación protege **dos dimensiones; la individual**, que implica que cada persona pueda asociarse libremente, determinando sin coacción si desea formar parte de dicha asociación;²⁵⁸ y la **dimensión colectiva**, que es un medio que permite a las personas integrantes de un grupo o colectividad alcanzar determinados fines lícitos en conjunto y beneficiarse de los mismos.²⁵⁹ Al respecto, las obligaciones estatales para proteger este derecho son tanto positivas como negativas; las positivas implican **crear un entorno propicio con las condiciones necesarias para asegurar que las personas puedan asociarse libremente, sin miedo a posibles amenazas o actos de intimidación**.²⁶⁰ Por su parte, las obligaciones negativas implican **no obstruir injustificadamente el ejercicio del derecho de libertad de asociación**, para lo cual las asociaciones deben ser libres de determinar sus estatutos, estructura y actividades, y tomar decisiones sin la interferencia estatal.²⁶¹

²⁵⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), art. 16, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana); art. 22.

²⁵⁷ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 21 de mayo de 2012, Doc. ONU A/HRC/20/27, párr. 12.

²⁵⁸ CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 137; CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, párr. 158.

²⁵⁹ Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 2 de febrero de 2001, párr. 156.

²⁶⁰ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 21 de mayo de 2012, Doc. ONU A/HRC/20/27, párr. 63.

²⁶¹ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 21 de mayo de 2012, Doc. ONU A/HRC/20/27, párr. 64.

El derecho a la libre asociación incluye el derecho de formar organizaciones de la sociedad civil.²⁶² Esto, como mínimo, incluye **el derecho a desarrollar libremente sus actividades, a acceder a financiación y recursos y a participar en la dirección de asuntos públicos.**²⁶³ De manera importante, los derechos de libertad de expresión y de asociación interactúan con el derecho de defender los derechos humanos, ya que, sin ellos, las personas defensoras no podrían realizar su trabajo de monitoreo e incidencia para promover y proteger los derechos humanos,²⁶⁴ ni podrían garantizar su derecho a formar, participar o afiliarse en organizaciones no gubernamentales, asociaciones o grupos no gubernamentales para la defensa de derechos humanos.²⁶⁵ Incluso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido la necesidad de brindar una protección particular al derecho a la asociación de las ONG para el ejercicio de su derecho de libertad de expresión cuando trabajan temas de interés público, ya que juegan el rol de “organismos de control” o *watchdogs*, similar al rol de las personas periodistas y los medios de comunicación.²⁶⁶

El derecho a la asociación sirve de puente para el ejercicio de otros derechos, pues permite que las personas expresen sus opiniones, participen en proyectos y actividades culturales, económicas, sociales y religiosas, formen sindicatos, entre otras.

²⁶² Amnistía Internacional, *Written Third Party Submissions*, Georgian Young Lawyers' Association and Others v. Georgia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2 de septiembre de 2025, párr. 8.

²⁶³ CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua* (previamente citado), párr. 140. Ver también la Declaración de Principios interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro, Principio 1.

²⁶⁴ ONU, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Informe, 28 de julio de 2011, Doc. ONU A/66/203, párr. 43.

²⁶⁵ 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 defensores de derechos humanos), art. 5.b.

²⁶⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, Application n.º 57829/00, 27 de mayo de 2004, párr. 42.

6.2. RESTRICCIONES PERMISIBLES AL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN DE ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL

El derecho de asociación no es absoluto y permite ciertas restricciones.²⁶⁷ Para que las limitaciones sean compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos no deben ser nunca tan onerosas que pongan en peligro al derecho en sí mismo y deben cumplir con los siguientes requisitos:²⁶⁸

Principio de legalidad

La restricción debe estar prevista de manera expresa, precisa y clara en una ley en sentido formal y material.²⁶⁹ Para que las legislaciones relacionadas con las ONG no sean arbitrarias,²⁷⁰ deben ser el resultado de una evaluación de riesgos adecuada del sector y adoptarse únicamente en ausencia de una regulación que aborde suficientemente las supuestas preocupaciones. Como se ha visto anteriormente, en el caso de estas leyes, los Estados han utilizado expresiones ambiguas que pueden interpretarse de manera discrecional, como preocupaciones de financiamiento internacional, terrorismo y transparencia, como pretexto para imponer indiscriminadamente limitaciones a las organizaciones de la sociedad civil, vulnerando su derecho a la libertad de asociación. Además, la mayoría de los países analizados ya contaban con legislación que abordaba de manera suficiente estas supuestas preocupaciones.

Ahora bien, la legalidad también exige que las disposiciones deben ser accesibles para las organizaciones, previsibles sus efectos y suficientemente precisas para permitirles decidir cómo regular sus conductas.²⁷¹ Esto es fundamental para no brindar una discrecionalidad ilimitada o generalizada a las personas encargadas de su aplicación.²⁷² De acuerdo con estos estándares, las leyes que establecen restricciones basadas en términos vagos o ambiguos violan el principio de legalidad. Así, como se ha analizado previamente, las “leyes anti-ONG” están llenas de conceptos vagos y ambiguos, que van desde la definición de los sujetos obligados, los requisitos que deben presentar para el registro y

267 ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 21 de mayo de 2012, Doc. ONU A/HRC/20/27, párr. 16.

268 Mandados de Relatores ONU, OL VEN 2/2023 (previamente citado), p. 4.

269 Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C N.º 72, párr. 169.

270 ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 34: Libertad de opinión y libertad de expresión (Artículo 19), 12 de septiembre de 2011, Doc. ONU CCPR/C/GC/34, párr. 25; ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 14.

271 Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Doc. ONU E/CN.4/1985/4, 1985, principios 16 y 17; OSCE/ODIHR—Venice Commission, *Joint Guidelines on Freedom of Association* (“Directrices conjuntas sobre la libertad de asociación”), 2014, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e), párr. 34.

272 ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 34 (previamente citado), párr. 25; Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 14.

el monitoreo por parte de los gobiernos, el establecimiento de sanciones, e incluso los supuestos para cancelar o disolver su personería jurídica. Estas disposiciones legales, lejos de ser previsibles, permiten una amplia discrecionalidad y arbitrariedad a las autoridades.

Objetivo legítimo, necesidad y proporcionalidad

El objetivo legítimo debe enmarcarse en la protección a la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.²⁷³

Al respecto, las “leyes anti-ONG” suelen enmarcarse en argumentos sobre la protección de la soberanía, la seguridad nacional, o la supuesta necesidad de transparencia. Para que estos objetivos conlleven a restricciones permisibles, los Estados deben identificar y justificar qué objetivo legítimo aplica a cada caso. Así, **no es suficiente con identificar un objetivo legítimo, sino que se debe probar la precisa naturaleza del riesgo que amerita las restricciones propuestas al derecho de asociación.**²⁷⁴

En las leyes de Perú,²⁷⁵ El Salvador y Nicaragua la justificación principal para la aprobación de “leyes anti-ONG” tiene que ver con argumentos relativos hacia el control y supervisión del financiamiento externo. Así, la ley de Perú especifica que es para «la correcta utilización de los recursos que reciben»,²⁷⁶ la de El Salvador establece un régimen aplicable a quienes «respondan a intereses o sean financiadas, directa o indirectamente, por una persona extranjera»,²⁷⁷ y la ley de Agentes Extranjeros de Nicaragua se busca justificar con el objetivo de evitar que se utilicen recursos extranjeros para realizar actividades injerencistas «en los asuntos internos y externos de Nicaragua, atentando contra la independencia, la autodeterminación y la soberanía nacional, así como la estabilidad económica y política del país».²⁷⁸ Por su parte, la ley de Venezuela establece como una de sus finalidades «contribuir a la lucha contra la legitimación de capitales, la delincuencia organizada y el financiamiento al terrorismo».²⁷⁹

Al respecto, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación ha mencionado que **afirmar que «la seguridad nacional se ve amenazada cuando una asociación recibe financiación extranjera no solo es falso y distorsionado, sino que también contradice el derecho internacional de los derechos humanos».**²⁸⁰ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió en la ley rusa de agentes extranjeros que se incumplía con el análisis de caso por caso, ya que la legislación presumía un control de los donantes extranjeros sobre los beneficiarios, estableciendo restricciones al

²⁷³ PIDCP, art. 22.2; CADH, art. 16.2.

²⁷⁴ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea*, 20 de julio de 2005, Doc. ONU CCPR/C/84/D/1119/2002, párrs. 7.2 y 7.3.; ONU, Comité de Derechos Humanos, 24 de julio de 2014, Doc. ONU CCPR/C/111/D/1993/2010, párr. 7.3.

²⁷⁵ Ley Perú, art. 2.

²⁷⁶ Ley Perú, art. 3.3.

²⁷⁷ Ley El Salvador, art. 1.

²⁷⁸ Ley Nicaragua Agentes Extranjeros, art. 1.

²⁷⁹ Ley Venezuela, art.1.

²⁸⁰ ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 24 de abril de 2013, Doc. ONU A/HRC/23/39, párr. 30.

derecho a la asociación únicamente por recibir dinero de fuentes extranjeras.²⁸¹

Teniendo como justificación la lucha contra el terrorismo, algunos Estados, incluyendo a Nicaragua,²⁸² Venezuela²⁸³ y Ecuador,²⁸⁴ han alegado la necesidad de este tipo de legislaciones para cumplir con la Recomendación número 8, sobre las organizaciones sin fines de lucro, del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que recomienda a los países «revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con las organizaciones sin fines de lucro que el país haya identificado como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo».²⁸⁵ Esta medida ha sido reconocida por el entonces Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación como una medida restrictiva que ha sido utilizada para violar el derecho internacional.²⁸⁶ Lo anterior lo fundamentó con que en muy pocas ocasiones —si es que ha habido alguna— se ha detectado financiamiento al terrorismo por medidas de supervisión a organizaciones de la sociedad civil, además de la falta de medidas de protección ofrecidas por el GAFI para proteger a las organizaciones de restricciones indebidas.²⁸⁷ La mala aplicación de la Recomendación número 8 persiste, a pesar de las modificaciones al texto realizadas en 2016 y 2023²⁸⁸, y del procedimiento del GAFI adoptado en junio de 2025 para abordar las consecuencias no deseadas de la aplicación de las recomendaciones de GAFI sobre las ONG.²⁸⁹

281 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ecodefence y otros vs. Rusia*, p. 134.

282 CIDH, *Cierre del espacio cívico en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23, 23 de septiembre de 2023, párrs. 22-144.

283 WOLA, “La nueva ley de fiscalización de ONG en Venezuela y el congelamiento de la financiación estadounidense son un golpe mortal para la sociedad civil”, 9 de abril de 2025, <https://www.wola.org/es/analysis/nueva-ley-fiscalizacion-ong-venezuela/>

284 Asamblea Nacional, “Ley de Transparencia social busca prevenir lavado de activos y fortalecer trazabilidad financiera”, 8 de agosto de 2025, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/108374-ley-de-transparencia-social-busca-prevenir-lavado-de>

285 GAFI, Recomendación 8: Organizaciones sin fines de lucro, 2016, <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/6-Recomendacion-8-y-Nota-Interpretativa.pdf>, párr. 4.d.

286 ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 24 de abril de 2013, Doc. ONU A/HRC/23/39, párr. 25.

287 ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 24 de abril de 2013, Doc. ONU A/HRC/23/39, párr. 25.

288 Fatima Alsancak y Stephen Reimer, “*FATF’s Recommendation 8: A Cure Worse Than the Disease*”, 20 de diciembre de 2023, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/fatfs-recommendation-8-cure-worse-disease>

289 Balcan Civil Society Development Network, “UN Experts concerns over FATF’s New Procedure on NPOs”, 1 de septiembre de 2025, <https://balkancsd.net/un-experts-concerns-over-fatfs-new-procedure-on-npos/>

Ahora bien, otra justificación común de las “leyes anti-ONG” es la necesidad de tener mayor transparencia. Este argumento aboga por la necesidad de contar con marcos jurídicos que fomenten el control, transparencia y rendición de cuentas. Menciones a la transparencia como justificación expresa de las leyes las encontramos en las leyes de Paraguay,²⁹⁰ El Salvador²⁹¹ y Ecuador.²⁹² Pero también se encuentra presente en las leyes de Perú,²⁹³ Nicaragua²⁹⁴ y Venezuela,²⁹⁵ principalmente como principios para cumplir con la ley o como parte de las funciones del Estado relativas a la regulación de las organizaciones de la sociedad civil.

Al respecto, se ha mencionado que **la transparencia no constituye por sí misma un objetivo legítimo para restringir la libertad de asociación**, aunque puede haber circunstancias en las que sea necesario para alcanzar objetivos legítimos, como el orden público o la prevención de crímenes como corrupción, lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.²⁹⁶

En este sentido, los argumentos relativos a seguridad nacional y transparencia utilizados requieren de un análisis más profundo caso por caso, que permita ver —efectivamente— si hay una necesidad de legislar sobre una problemática específica identificada. Por ejemplo, en el caso de Ecuador la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación mencionó que no hay elementos para justificar la ley, ya que se basa en afirmaciones hipotéticas y carece de un sustento técnico suficiente, tampoco incluye a otros actores que reciben fondos de diversas fuentes y podrían igualmente tener riesgos de ser utilizados con fines ilegales. Adicionalmente, el proyecto no logra demostrar que la ley eliminaría los supuestos riesgos a los que hace referencia.²⁹⁷ Algo similar ocurre en Perú, en donde hay marcos legales y autoridades específicas²⁹⁸ para evitar posibles casos de lavado de activos y a los que las organizaciones que reciben cooperación ya están sujetas.

Tal como están redactadas, las “leyes anti-ONG” no aseguran la transparencia del sector ni benefician a la seguridad nacional, sino que establecen controles y restricciones que dificultan, y en algunos casos hacen inoperantes, la importante labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los derechos humanos.

²⁹⁰ Ley Paraguay, arts. 2 y 6.

²⁹¹ Ley El Salvador, art. 1.

²⁹² Ley Ecuador, art. 1.

²⁹³ Ley Perú, art. 3.2.

²⁹⁴ Ley Nicaragua OSFL, art. 10.15.

²⁹⁵ Ley Venezuela, art. 6.

²⁹⁶ OSCE, “*Note on legislative initiatives on transparency and regulation of associations funded from abroad or so-called “foreign agents laws” and similar legislation and their compliance with international human rights standards*”, 25 July 2023, NGO-GE0/465/2023, p. 3.

²⁹⁷ Radio Pichincha, “Relatora de la ONU alerta que proyecto de ley de transparencia social vulnera derechos de asociación en Ecuador”, 20 de agosto de 2025, <https://www.radiopichincha.com/relatora-onu-ley-transparencia-social-derechos/>.

²⁹⁸ Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, que a su vez reporta a la Unidad de Inteligencia Financiera.

NUESTROS
DERECHO
NO SE NEGOCIA



Cartel en una manifestación en Caracas
contra la represión hacia las protestas tras las
elecciones de julio 2024.

Necesidad y proporcionalidad

Para cumplir con el principio de necesidad, la restricción del derecho debe ser una medida indispensable para lograr el fin legítimo, lo que implica que se debe demostrar que dichas limitaciones son la medida menos intrusiva entre las que podrían lograr ese fin legítimo.²⁹⁹ Es **deber de las autoridades demostrar que la medida es necesaria para evitar una amenaza real y no hipotética a uno de los motivos de limitación y que es el medio menos invasivo que permita lograr el objetivo.**³⁰⁰ Adicionalmente, la medida debe cumplir con el principio de proporcionalidad; esto es, que **las restricciones no deben ser excesivamente amplias ni onerosas y deben ser adecuadas para la finalidad que se busca.** De igual manera, «en ningún caso podrán aplicarse o invocarse las restricciones de manera que menoscaben el elemento esencial de un derecho reconocido en el Pacto»³⁰¹ o provocar un efecto desalentador inhibitorio que disuada de su disfrute.³⁰²

Al respecto, un argumento para justificar las leyes de Paraguay³⁰³, El Salvador³⁰⁴ y Venezuela³⁰⁵ fue la supuesta necesidad de dotar con un marco jurídico la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, se ha alertado que estos países ya contaban con legislaciones que regulaban el funcionamiento de este tipo de organizaciones. Así, en el caso de Paraguay, la ley se intenta justificar en la intención de «cubrir una laguna existente en [su] legislación que se abstiene de regir y regular el accionar de organizaciones sin fines de lucro»; sin embargo, el marco jurídico paraguayo ya reconocía y regulaba estas entidades en el Código Civil, además de estar sujetas a diversos registros como el tributario, financiero, de prevención de lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo, laborales y de previsión social.³⁰⁶ Por su parte, en Venezuela y en El Salvador, las organizaciones se regían a través de sus respectivos Códigos Civiles y otras legislaciones.³⁰⁷

299 Mandados de Relatores ONU, OL VEN 2/2023 (previamente citado), p. 4.

300 ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 14.

301 ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación general N.º 31 [80] al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, párr. 6.

302 ONU, Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe, 10 de mayo de 2022, Doc. ONU A/HRC/50/23, párr. 14.

303 Ley Paraguay, art. 2

304 Ley El Salvador, art. 1.

305 Ley Venezuela, arts. 1 y 3.

306 Amnistía Internacional Paraguay, *Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre el proyecto de ley “que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro”* (previamente citado), p. 10.

307 Para el caso de Venezuela, ver Código Civil, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Número 2990 Extraordinario. En el caso de El Salvador, antes de la aprobación de la Ley de Agentes Extranjeros, las organizaciones sin fines de lucro estaban reguladas principalmente por la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro (publicada en el Diario Oficial N.º 238, Tomo 333, del 17 de diciembre de 1996). Asimismo, estas entidades estaban sujetas a disposiciones generales del Código Civil (Decreto Legislativo N.º 209 de 1859, publicado en el diario oficial en 1860, y posteriores reformas), particularmente en materia de personas jurídicas. En el ámbito fiscal, debían cumplir con las obligaciones previstas en la Ley de Impuesto sobre la Renta (publicada en el Diario Oficial N.º 242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991), y en la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (publicada en el Diario Oficial N.º 143, Tomo 316, del 31 de julio de 1992). Adicionalmente, debían observar las disposiciones de la Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos (publicada en el Diario Oficial N.º 240, Tomo 341, del 23 de diciembre de 1998).

**Es deber de las autoridades demostrar
que la medida es necesaria para evitar
una amenaza real y no hipotética
a uno de los motivos de limitación
y que es el medio menos invasivo
que permita lograr el objetivo.**

Las organizaciones en Perú ya estaban reguladas mediante la APCI y, en el caso de Nicaragua, estas ya se regían por la Ley N.º 147, vigente durante tres décadas, hasta que fue reemplazada por la Ley 1115 de 2022, que reforzó significativamente el control estatal sobre las organizaciones sin fines de lucro.³⁰⁸

En este sentido, los marcos jurídicos ya regulaban la actuación de las organizaciones previamente. Por ello, **imponer requisitos adicionales y, en muchos casos, insostenibles a las organizaciones es injustificado e incluso pone en riesgo su independencia financiera. Así, muchas de estas restricciones son innecesarias y desproporcionadas, pues no responden a una necesidad legítima de regulación, y en muchos casos son resultado de la instrumentalización del marco de lucha contra el terrorismo y el lavado de dinero para sobrerregular y controlar a las organizaciones de la sociedad civil.**³⁰⁹ En este contexto, las restricciones impuestas por las “leyes anti-ONG” tienden a **impactar de manera diferenciada organizaciones que buscan mantener su independencia del Estado, que son críticas, o percibidas como críticas hacia las autoridades,** y que a menudo son las organizaciones de derechos humanos o aquellas que abogan contra las prácticas autoritarias del Gobierno.³¹⁰

Estas normativas no solo no satisfacen las excepciones para que la restricción del derecho de libertad de asociación sea acorde a los derechos humanos, sino que también parecen revelar una práctica autoritaria en sí misma.

³⁰⁸ Uno de los testimonios compartidos con Amnistía Internacional por representantes de la sociedad civil de Nicaragua señala que, tras la aprobación de la Ley Contra el Lavado de Activos, Financiamiento al Terrorismo y Proliferación de Armas (Ley 977) en 2018, se incrementaron los controles estatales y se produjo el cierre de alrededor de ocho organizaciones. Según este relato, este proceso de restricciones se profundizó posteriormente, culminando en 2022 con la aprobación de la Ley N.º 1115, que dio lugar al cierre de miles de organizaciones.

³⁰⁹ ONU, Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Gina Romero, Informe, 2 de agosto de 2024, Doc. ONU A/79/263, párrs. 22–28; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ecodefence y otros vs. Rusia*, Solicitudes núms. 9988/13 y otras 60, 14 de junio de 2022; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kobaliya y otros vs. Rusia*, Solicitudes núms. 39446/16 y otras, 22 de octubre de 2024, párrs. 169 y 186.

³¹⁰ Amnistía Internacional, *Written Third Party Submissions*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Georgian Young Lawyers' Association and Others vs. Georgia* (Application n.º 31069/24), 2 de septiembre de 2025, p. 9.

7.

Conclusiones y recomendaciones preliminares

Las llamadas “leyes anti-ONG” han sido utilizadas en las Américas para restringir el derecho a la libertad de asociación y a la libertad de expresión, así como a la defensa de derechos humanos bajo argumentos relacionados con la transparencia y la seguridad nacional. Del análisis comparado de las leyes aprobadas en Nicaragua, Venezuela, Paraguay, Perú, El Salvador y Ecuador, Amnistía Internacional identificó patrones consistentes que revelan una **estrategia regional orientada a restringir, controlar o neutralizar a la sociedad civil organizada**.

Entre estos patrones se encuentran: i) la estigmatización a organizaciones de la sociedad civil en los procesos de creación de las leyes; ii) la aprobación de leyes sin una justificación legítima y sin diálogo abierto ni participación ciudadana; iii) disposiciones vagas y ambiguas que permiten una aplicación discrecional; iv) registros obligatorios utilizados como aprobación previa; v) requisitos y cargas exorbitantes; vi) control a través de la restricción y/o obstaculización al financiamiento externo; vii) riesgos graves para la privacidad y seguridad de donantes, beneficiarios y personal; viii) regímenes sancionatorios incompatibles con estándares internacionales; ix) facultades estatales para suspender, disolver o inhabilitar organizaciones de forma arbitraria; y x) la creciente criminalización indebida de quienes integran las organizaciones o defienden los derechos humanos.

Estos patrones permiten a Amnistía Internacional sostener que las leyes analizadas **no cumplen con las obligaciones internacionales** vinculadas a los derechos a la libertad de asociación, expresión, privacidad y defensa de los derechos humanos. Lejos de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, estas normativas **contribuyen de manera directa al cierre del espacio cívico** y al auge de prácticas autoritarias en la región.

Las personas entrevistadas destacan que la implementación de estas leyes **afecta no solo la capacidad operativa de las organizaciones, sino también su bienestar emocional, su seguridad física y la continuidad de sus proyectos**. Más aún, subrayan que las medidas están produciendo una **transformación profunda del tejido social**: fragmentación comunitaria, deterioro de la confianza, aislamiento, retraimiento del debate público y la pérdida de liderazgos locales que resultan esenciales para la defensa de derechos.

En varios países, el hostigamiento prolongado ha derivado en **exilio o “insilio”** (el silenciamiento interno forzado) de personas defensoras. Ello genera **vacíos de liderazgo irreparables** y deja a comunidades enteras sin acompañamiento, sin servicios y sin herramientas para enfrentar arbitrariedades estatales o abusos de actores privados. El impacto acumulado de estos procesos plantea riesgos significativos para la capacidad de la población de **comprender, reclamar y ejercer** sus derechos frente a medidas violatorias de los derechos humanos.

La organización recuerda a las autoridades de los países analizados que **proteger el derecho a formar y sostener organizaciones de la sociedad civil es proteger el núcleo mismo de los derechos humanos**. Por ello, tienen la obligación de garantizar un entorno seguro, propicio y libre de represalias para la labor de las organizaciones, y de adoptar medidas inmediatas para revertir las restricciones que amenazan el espacio cívico. Por ello, hace las siguientes recomendaciones:

a) A los Estados de las Américas:

1. Cesar los discursos estigmatizantes y las declaraciones públicas en contra de organizaciones de la sociedad civil, sus miembros y donantes.
2. Abrogar y dejar sin efecto las leyes analizadas por ser contrarias a los estándares internacionales y regionales.
3. En caso de publicar leyes que regulen a las organizaciones de la sociedad civil, estas deben cumplir con estándares internacionales de derechos humanos. Esto es, las leyes deben tener como objetivo la protección de uno o varios de los intereses legítimos prescritos en las normas y estándares internacionales y una justificación comprable y no basada en hipótesis; deben garantizar el derecho a la libertad de asociación al no imponer restricciones ni requisitos a las organizaciones que incumplan los principios de necesidad y proporcionalidad; abstenerse de contener disposiciones vagas y ambiguas y establecer un sistema de sanciones compatible con el derecho internacional.

4. Promover y facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los recursos necesarios, incluida la financiación tanto nacional como internacional, y abstenerse de imponer restricciones indebidas que afecten su financiación.
5. Abstenerse y, en su caso, cesar, la criminalización de organizaciones de la sociedad civil y personas defensoras de derechos humanos por su labor.

b) Al Grupo de Acción Financiera Internacional:

1. Continuar llevando a cabo reuniones con organizaciones de la sociedad civil y con organismos internacionales para dialogar sobre las preocupaciones relativas a la implementación de su Recomendación 8. Asimismo, continuar dialogando con los Estados de la región para la correcta implementación de la Recomendación 8, en respeto al derecho a la libertad de asociación.
2. Posicionarse enérgicamente en contra del uso de la Recomendación 8 para la aprobación de leyes restrictivas del derecho a la libertad de asociación, y expresar las preocupaciones de este tipo de legislación y las razones por las que no se ajusta a dicha recomendación.

c) A las organizaciones, países y personas donantes y financiadoras:

1. Continuar brindando financiamiento a los proyectos de personas defensoras de los derechos humanos y a las organizaciones de la sociedad civil, comprendiendo las realidades y las restricciones arbitrarias que se les han impuesto a partir de las publicaciones de las “leyes anti-ONG”.
2. Desplegar todas las herramientas diplomáticas a su alcance para promover el respeto de la libertad de asociación y la derogación de medidas que la restringen de forma indebida.

d) A los mecanismos universales y regionales de derechos humanos:

1. Continuar monitoreando, documentando y llamando a la comunidad internacional sobre los efectos perniciosos de estas legislaciones y la necesidad de adecuar sus marcos legales a sus compromisos internacionales.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL ES
UN MOVIMIENTO
GLOBAL DE DERECHOS
HUMANOS.
LAS INJUSTICIAS
QUE AFECTAN A UNA
SOLA PERSONA NOS
AFECTAN A TODAS
LAS DEMÁS.**

CONTÁCTANOS

✉ info@amnesty.org

☎ +44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN

f www.facebook.com/AmnistiaAmericas

X [@AmnistiaOnline](https://twitter.com/AmnistiaOnline)

ROMPIENDO EL TEJIDO SOCIAL

EL IMPACTO DE LEYES RESTRICTIVAS SOBRE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS AMÉRICAS

En las Américas, autoridades estatales han promovido y aprobado un número creciente de leyes que restringen o controlan a las organizaciones de la sociedad civil, reforzando prácticas autoritarias que amenazan la libertad de asociación y reducen el espacio cívico.

Este informe documenta patrones en la aprobación e implementación de “leyes anti-ONG” en Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Sus efectos incluyen la autocensura, el debilitamiento de la participación y de la supervisión ciudadana, y la erosión del tejido social, al deteriorar vínculos de confianza y redes comunitarias, dejando especialmente desprotegidas a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

La publicación propone recomendaciones para revertir esta tendencia: derogar o reformar disposiciones incompatibles con los estándares internacionales de derechos humanos; garantizar el acceso a recursos para las organizaciones; y poner fin a la estigmatización y criminalización de la sociedad civil, entre otras medidas orientadas a proteger la libertad de asociación y el tejido social que sostiene la defensa de los derechos humanos.

Índice: AMR 01/0792/2026
MARZO DE 2026
Idioma: Español

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

