

**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**

Ref.: OL PER 4/2024  
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

19 de junio de 2024

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos y Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con las resoluciones 50/17, 52/9, 52/4 y 49/10 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con un **conjunto de modificaciones a la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional -APCI (Ley N°27692), mediante cinco proyectos de ley (6162/2023-CR; 6252/2023-CR; 7140/2023-CR; 7367/2023-CR; 7818/2023-CR)** que se pretenden aprobar en el Congreso y que podrían imponer mayores controles sobre las organizaciones no gubernamentales (ONG), y afectar los derechos humanos, en especial, el derecho a la libertad de asociación.

En este sentido, emitimos la presente carta analizando las obligaciones del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la relación entre los mencionados proyectos de ley con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Perú el 28 de abril de 1978, y con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

#### Antecedentes

##### *Presentación de los proyectos de ley sobre ONG*

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), es una entidad pública que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Según la ley por la que se crea la APCI (Ley N°27692), es un organismo estatal que tiene la responsabilidad de ejecutar, programar y organizar la cooperación técnica internacional que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior.

Entre octubre 2023 y mayo 2024, cinco proyectos de ley fueron presentados ante el Congreso con la finalidad de fortalecer las funciones de la APCI para supervisar la ejecución de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable.

El primer proyecto de ley (6162/2023-CR), presentado el 17 de octubre de 2023, propondría establecer la obligatoriedad del registro y de la presentación de declaraciones anuales para realizar un control efectivo, así como una supervisión y fiscalización que garantice el uso correcto de los recursos de la cooperación internacional que se gestiona por intermedio del Estado.

El segundo proyecto de ley (6252/2023-CR), presentado el 27 de octubre de 2023, plantearía crear una Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, la cual se encargaría de controlar, supervisar y fiscalizar a las ONG, así como a sus directivos y asociados.

El tercer proyecto de ley (7140/2023-CR), presentado el 28 de febrero de 2024, propondría fortalecer a la APCI en sus funciones de control, supervisión y fiscalización de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica internacional (ENIEX) e instituciones privadas sin fines de lucro receptoras de donaciones de carácter asistencial o educacional provenientes del exterior (IPREDA).

El cuarto proyecto de ley (7367/2023-CR), presentado el 25 de marzo de 2024, propondría modificar e incorporar nuevas disposiciones a la ley por la que se crea la APCI y otras normas relacionadas, a fin de contribuir a la transparencia y supervisión de la ejecución de los recursos recibidos por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), provenientes de la cooperación técnica internacional no reembolsable.

El quinto proyecto de ley (7818/2023-CR), presentado el 13 de mayo de 2024, propondría modificar los artículos 96 y 109 del Código Civil, y el artículo 410 de la Ley N°26887, Ley General de Sociedades, que regulan la disolución de asociaciones, fundaciones y sociedades para uniformizar y optimizar su disolución.

#### *Debate y aprobación del Predictamen sobre los Proyectos de Ley presentados*

El 5 de junio de 2024, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso habría debatido y sometido a votación el predictamen por el cual se recomendó aprobar los cuatro primeros Proyectos de Ley.

El quinto Proyecto de Ley no habría sido considerado y analizado en el predictamen dado que se encuentra en análisis por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso.

El predictamen habría sido aprobado con 12 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones.

#### *Observaciones respecto al Predictamen aprobado*

De aprobarse como ley en su versión actual, el predictamen podría afectar el ejercicio de los derechos humanos, principalmente el derecho a la libertad de asociación, así como los derechos de las personas que participan y se benefician de las actividades de organizaciones constituidas como diferentes tipos de asociaciones.

La aprobación de legislación vinculada a la labor de ONGs debería tener en cuenta consultas previas y significativas con todos los titulares de derechos interesados. Dichas consultas deberían considerar específicamente medidas para garantizar la participación de grupos y personas históricamente discriminados como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas indígenas o personas con discapacidad.

a. Riesgos de interferencia indebida en la estructura y el funcionamiento interno de las ONGs

El predictamen incluiría una propuesta para modificar el artículo 4 inciso f) de la Ley por la que se crea la APCI, a fin de que supervise la “correcta utilización de los recursos financieros, logísticos, técnicos y otros provenientes de la misma”.

Esta función asignada a la APCI carece de la precisión necesaria y podría aumentar el margen de discrecionalidad de las autoridades sobre lo que constituye una “correcta utilización de los recursos”. Esto podría, en última instancia, restringir indebidamente el derecho de las ONGs a solicitar, recibir y utilizar recursos financieros internacionales.

El predictamen propondría modificar el art. 4 inciso f) de la Ley por la se crea la APCI también para facultarla a dictar las medidas “preventivas” que considere necesarias a fin de velar por la correcta utilización de los recursos por las ONG. Esta facultad podría aumentar la discrecionalidad de la APCI, permitiéndole determinar las medidas apropiadas para asegurar el uso correcto de los fondos. La ambigüedad en la definición de las medidas preventivas y la falta de una lista explícita podría distorsionar el objetivo legítimo buscado y contravenir la previsibilidad requerida por los estándares internacionales para cualquier medida restrictiva.

Respecto a la Cooperación Técnica Internacional, el predictamen plantearía modificar el artículo 13 de la Ley por la que se crea la APCI para especificar que “se encuentran prohibidas de celebrar cualquier tipo de contratos, actos jurídicos o administrativos con el Estado; salvo cuando se trate de la suscripción de convenios interinstitucionales de interés común, entre las organizaciones y el Estado peruano, bajo la normativa aplicable a cada materia”. Dependiendo de cómo se aplica, esta limitación podría tener impactos significativos en la cooperación técnica internacional. Se observa también que no existe una definición clara de “interés común”.

b. Obligación de brindar información sobre fuentes de financiamiento e información sensible

El derecho internacional de los derechos humanos contempla objetivos legítimos que los Estados pueden perseguir para garantizar la transparencia en el manejo de fondos a nivel internacional por parte de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esos objetivos legítimos deben ser necesarios y proporcionales, asegurando que no restrinjan indebidamente los derechos humanos que permiten un entorno propicio para el desenvolvimiento y el funcionamiento eficaz de la sociedad civil en el país.

El predictamen propondría modificar el artículo 4 inciso m) de la Ley por la que se crea la APCI para obligar a las ONG a reportar el uso de financiamiento extranjero

y hacer pública su información financiera. Detalla que la APCI tendría acceso a una amplia gama de información financiera de las ONG, incluyendo nombres de representantes legales, montos de financiamiento y ejecución del gasto de los recursos de cooperación internacional<sup>1</sup>. Además, establece que la información que dispone la APCI sobre la ejecución de gastos, las fuentes y los montos de financiamiento será entregada a la Unidad de Inteligencia Financiera - UIF, una entidad de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFM (SBS), para el ejercicio de sus funciones.

Mientras que la presentación de informes sobre financiamiento extranjero podría justificarse para alcanzar objetivos de transparencia, especialmente en casos donde se manejan fondos públicos, la exigencia debe ser proporcional y no imponer una carga excesiva a las organizaciones. La divulgación obligatoria de toda la información financiera podría constituir una restricción desmesurada a la libertad de asociación, poniendo en riesgo información sensible y potencialmente exponiendo a donantes, beneficiarios y personal de las asociaciones.

Previamente, el Tribunal Constitucional habría declarado inconstitucional una modificación similar a la ley que regula la APCI, y con la que se pretendía exigir que las entidades registraran en un sistema público sus proyectos, programas o actividades, así como la ejecución de gastos con fondos de cooperación internacional privada<sup>2</sup>. El Tribunal Constitucional argumentó que la modificación podría comprometer la autonomía de las ONGs y violar su derecho a la privacidad (Constitución, art. 2, inciso 7), ya que obligaría a estas entidades entregar al Estado información detallada para su registro público, incluyendo documentos como contratos y comprobantes de pago, que son privados<sup>3</sup>.

En ese sentido, la modificación que estaría proponiendo el predictamen podría llegar a contradecir lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, ya que parecen buscar establecer la obligación de brindar a la APCI información sobre la ejecución del gasto que realizan las ONG con recursos de la cooperación internacional, algo sobre lo que se determinó que puede vulnerar la autonomía de la voluntad y el derecho a la vida privada de las entidades que gestionan cooperación internacional.

c. Cancelación de la inscripción de la ONG en los registros de la APCI

El predictamen propondría modificar el artículo 22 inciso d) de la Ley por la que se crea la APCI para añadir como una de las sanciones que esta entidad puede imponer la “Cancelación de la inscripción y registro en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional”. El predictamen contendría también una lista de infracciones, incluyendo “infracciones leves” (2), “infracciones graves” (8) e “infracciones muy graves” (13) que podrían resultar en sanciones de las ONG por parte del APCI (art. 21).

<sup>1</sup> El predictamen propondría que se haga pública información sobre “la cantidad de ONGD, ENIEX, IPREDA inscritas, el nombre de los representantes legales, el nombre de los proyectos, el domicilio, los datos de contacto, el nombre de los planes, de los programas, de los proyectos o de las actividades específicas que tienen a su cargo dichas organizaciones y entidades; el monto de los recursos o donaciones percibidas de la cooperación técnica internacional y las fuentes de financiamiento...”.

<sup>2</sup> El Tribunal Constitucional declaró parte del inciso por el [Resolutivo 1 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional Expediente N° 0009-2007-PI-TC](#), publicado el 13 septiembre 2007, párr. 18.

<sup>3</sup> El Tribunal Constitucional declaró parte del inciso por el [Resolutivo 1 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional Expediente N° 0009-2007-PI-TC](#), publicado el 13 septiembre 2007, párr. 62.

Entre las infracciones “muy graves”, por ejemplo, se incluiría “La variación en la ejecución de actividades o el uso de recursos respecto a lo inicialmente programado, sin los documentos de modificación que sustenten dichos cambios”.

Las sanciones se aplicarían “según la gravedad de la infracción cometida” y podrían incluir: a. Amonestación por escrito. b. Multa hasta quinientas unidades impositivas tributarias. c. Suspensión temporal de los beneficios que otorga la inscripción en la APCI. d. Cancelación de la inscripción y registro en la APCI (art. 22). No se especifica qué nivel de infracción se corresponde con qué sanción.

De acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos, las medidas extremas como la disolución o suspensión de organizaciones deben considerarse sólo como un último recurso y cuando existan justificaciones claras y convincentes. El cese, la suspensión y la disolución de una organización de la sociedad civil es una de las formas más invasivas al derecho a la libertad de asociación. Esta medida tan gravosa sólo puede adoptarse como último recurso y por un tribunal independiente e imparcial a fin de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa.

El Tribunal Constitucional habría declarado inconstitucional la parte del inciso d) de la ley vigente que establecía como sanción la “Cancelación de la inscripción en los registros”<sup>4</sup>. Proponer incorporar nuevamente este tipo de sanción a través del predictamen sugiere un intento por reincorporar una disposición ya determinada como inconstitucional. El Tribunal Constitucional consideró que esa sanción sólo podía determinarse mediante un proceso judicial y no a través de una resolución administrativa, razón por la cual la modificación vulneraría el artículo 2 inciso 13 de la Constitución que consagra el derecho de asociación<sup>5</sup>.

d. Registro obligatorio de todas las entidades receptoras de cooperación técnica internacional como autorización previa para acceder a recursos

El predictamen pretendería modificar los artículos 3.1 de la Ley por la que se crea la APCI y el 13 del decreto legislativo 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional para establecer la obligación de que todas las entidades receptoras de cooperación técnica internacional se registren ante la APCI, a fin de hacer la información pública y “autorizar” que ejecuten cooperación técnica internacional.

De acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos, el derecho a la libertad de asociación protege a las asociaciones no registradas, lo que implica que no se debería imponer a éstas ningún requisito de inscripción obligatorio. La inscripción en el registro debe considerarse un proceso voluntario y las personas que participan en asociaciones no inscritas deberían poder llevar a cabo libremente cualquier actividad y no deberían ser objeto de sanciones penales.

El Tribunal Constitucional habría establecido que la inscripción en los registros de la APCI no es un requisito obligatorio para ejecutar la cooperación técnica

<sup>4</sup> El Tribunal Constitucional declaró parte del inciso por el [Resolutivo 1 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional Expediente N° 0009-2007-PI-TC](#), publicado el 13 septiembre 2007.

<sup>5</sup> El Tribunal Constitucional declaró parte del inciso por el [Resolutivo 1 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional Expediente N° 0009-2007-PI-TC](#), publicado el 13 septiembre 2007, párr. 116.

internacional<sup>6</sup>. Según esta interpretación, solo las ONG que deciden voluntariamente lo harán bajo los términos y condiciones especificados<sup>7</sup>.

Imponer un registro obligatorio para acceder a financiamiento extranjero equivale a una autorización previa, lo cual infringe la Constitución (art. 2, numeral 13) que señala que toda persona tiene derecho a asociarse (...), sin autorización previa y con arreglo a la ley. En ese sentido, el predictamen estaría incluyendo una disposición contraria a la prohibición constitucional expresa de autorización previa para el ejercicio del derecho de asociación y el acceso al financiamiento extranjero.

Asimismo, la modificación normativa establecería que de no llevarse a cabo el registro que se propone se impondría una sanción. Con esto, se corre el riesgo de afectar desproporcionadamente a las ONGs que no estén registradas o voluntariamente han decidido no hacerlo.

e. Riesgos de estigmatización y de restricciones indebidas para las ONG por desarrollar “activismo político”

El predictamen plantearía modificar el artículo 4 inciso u) de la Ley por la que se crea la APCI para establecer que esta entidad llevará un registro actualizado de todas las organizaciones y entidades que desarrollan “activismo político” con el financiamiento de la Cooperación Técnica Internacional e incluiría una definición de lo que se debería entender por “activismo político”<sup>8</sup>. Según esta definición se consideraría que “toda organización o entidad que desarrolla activismo político a aquel que busca modificar las políticas públicas nacionales o resultados electorales en favor de los intereses de entidades extranjeras privadas con recursos de la Cooperación Técnica Internacional”.

La Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que la restricción o prohibición del acceso a la financiación extranjera de organizaciones que son consideradas de carácter político es una limitación preocupante en cuanto su legalidad. Esto se debe a que suele utilizar términos demasiado amplios y abiertos a muchas interpretaciones, lo que podría abarcar prácticamente todas las actividades de una organización de la sociedad civil.

En ese sentido, la Relatoría ha señalado que restricciones de esta naturaleza no cumplirían el estricto criterio de restricciones admisibles del derecho a la libertad de asociación. Esto porque se trataría de limitaciones excesivamente amplias que podrían producir un efecto amedrentador o de silenciamiento de organizaciones, particularmente de aquellas que promueven la defensa de los derechos humanos, el respeto del Estado de Derecho o la salvaguardia de la democracia, generando una repercusión adversa al espacio cívico en el país.

El predictamen, si bien no establecería una restricción al acceso de financiamiento extranjero, sí estaría disponiendo la obligación de la APCI de registrar

<sup>6</sup> [Expediente N° 0009-2007-PI-TC](#), publicado el 13 septiembre 2007, párr. 95.

<sup>7</sup> [Expediente N° 0009-2007-PI-TC](#), publicado el 13 septiembre 2007, párr. 29.

<sup>8</sup> Para efectos de la presente ley, se considera toda organización o entidad que desarrolla activismo político a aquel que busca modificar las políticas públicas nacionales o resultados electorales en favor de los intereses de entidades extranjeras privadas con recursos de la Cooperación Técnica Internacional, en evidente contravención con la Constitución Política del Perú y la Ley de Organizaciones Políticas Ley N°28094.

toda ONG que pueda ser considerada con carácter político. Además, no se precisa la finalidad de este registro obligatorio, lo que impediría establecer la legitimidad del objetivo de la norma. Esto podría generar unas arbitrariedades dado que la decisión de si una organización realiza “activismo político” parece quedar al arbitrio de la APCI.

- f. Supervisión reforzada de las ONG por presuntamente ser susceptibles de involucrarse en actividades delictivas como el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y tráfico ilícito de drogas.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha establecido directrices internacionales destinadas a prevenir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo a nivel mundial. Sus recomendaciones, aunque no son vinculantes, son reconocidas internacionalmente y guían la lucha contra estos delitos. La recomendación 8 brinda orientación a los Estados sobre cómo legislar para supervisar y proteger a las ONG que han sido identificadas como vulnerables al financiamiento del terrorismo<sup>9</sup>.

Tales medidas deben ser basadas en riesgo, “focalizadas y proporcionales”, evitando un enfoque uniforme para todas las ONG. El GAFI enfatiza que el cumplimiento no debe contravenir el derecho internacional de los derechos humanos, asegurando las libertades fundamentales como la expresión, la religión y la reunión pacífica y la asociación<sup>10</sup>.

Para cumplir con la recomendación 8, los Estados deben evaluar y determinar el nivel riesgo. Solo después de esta evaluación, y si los riesgos identificados no pueden ser mitigados, deberían imponer restricciones específicas. Este método permite que las autoridades se concentren en las organizaciones de la sociedad civil más susceptibles de ser utilizadas para financiar el terrorismo, evitando así un enfoque amplio e ineficaz que podría afectar a toda la sociedad civil.

La Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha recomendado que, a fin de cumplir con la recomendación 8 del GAFI, los Estados deben evitar imponer restricciones generalizadas al sector de la sociedad civil, y procurar en todo caso que estas restricciones se basen en una sospecha individualizada e identificable, y no en una sospecha preventiva de todo un sector.

En el predictamen se estaría señalando que “Muchas veces la cuantía de los fondos recibido por las ONGD las hace susceptible a su desvío, que muchas veces van para Lavado de Activos, Financiamiento al Terrorismo o proselitismo político en detrimento del estado constitucional de derecho”<sup>11</sup>.

Por esa razón, el predictamen propondría incluir una Primera Disposición Complementaria Final de la Ley por la que se crea la APCI para crear “la Intendencia Nacional de Control de Entidades que Gestionan la Cooperación Técnica Internacional”. Esta entidad tendría la finalidad de controlar, supervisar y fiscalizar a

<sup>9</sup> Interpretación de la Recomendación N° 8 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/414-recomendacion-8-organizaciones-sin-fines-de-lucro>

<sup>10</sup> Best Practices – Combatting the abuse of non-profit organizations (recommendation 8) (FATF). 2015- <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

<sup>11</sup> Predictamen p. 232.

las entidades que gestionan cooperación técnica internacional, con el objeto de identificar situaciones de riesgo que conllevan a evasión de impuestos, mal uso de los beneficios tributarios, incrementos patrimoniales no justificados de sus directivos y asociados, comisión de delitos de defraudación tributaria, entre otros.

Asimismo, tendría la función de informar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFM, de aquellas ONG, de sus representantes, directivos o asociados, a fin de investigar presuntos delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y tráfico ilícito de drogas.

La propuesta normativa podría contravenir los estándares internacionales de derechos humanos y la recomendación 8 del GAFI, que recomendó evitar asumir que todas las ONGs son propensas a involucrarse en actividades delictivas como el lavado de activos.

#### *Estándares internacionales de Derechos Humanos relevantes*

El derecho internacional contempla objetivos legítimos que los Estados pueden perseguir para garantizar la transparencia en el manejo de fondos a nivel internacional por parte de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esos objetivos legítimos deben ser necesarios y proporcionales, asegurando que no restrinjan indebidamente los derechos humanos que permiten un entorno propicio para el desenvolvimiento y el funcionamiento eficaz de la sociedad civil en el país.

A continuación, se presentan algunas observaciones generales en materia de derechos humanos en relación con la iniciativa legislativa propuesta:

Las ONG constituyen un puente entre la ciudadanía y el Estado para fortalecer sus capacidades. Son actores clave en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, así como en el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho. En este sentido, tienen un rol fundamental en la fiscalización de manera objetiva e independiente de los actos gubernamentales que puedan tener consecuencias negativas para la plena vigencia de los derechos humanos.

El artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”. El artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege igualmente “el derecho a asociarse libremente con otras”. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que ello incluye no sólo el derecho a formar una asociación, sino también el derecho de sus miembros a llevar a cabo sus actividades. El derecho a la libertad de asociación garantiza a las personas la posibilidad de decidir formar asociaciones, sumarse a ellas y participar en las mismas.

La imposición de restricciones a las actividades de la asociación, la imposición de determinados fines a las asociaciones, la imposición de cargas desproporcionadas a las asociaciones o las personas integrantes, trabajadoras o beneficiarias de estas, la generación de obstáculos para el desarrollo de sus actividades, o la imposición de una multa por dichas actividades equivaldría a una restricción de la libertad de asociación.

Para ser compatibles con el Pacto, las restricciones a la libertad de asociación deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 22, párrafo 2 del Pacto. En ninguna circunstancia las restricciones pueden ser tan onerosas que pongan en peligro el derecho en sí. Cualquier limitación a estos derechos debe:

- a) Estar prevista de manera expresa, precisa y clara en una ley en sentido formal y material<sup>12</sup>. No es suficiente que las restricciones sean aprobadas formalmente por el órgano competente, sino que la norma debe adoptarse según el procedimiento requerido por el derecho interno del Estado<sup>13</sup>, ser accesible al público, y estar formulada en términos lo bastante precisos para que las personas puedan ajustar su conducta a ella (previsibilidad), y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su aplicación.
- b) Perseguir un objetivo legítimo, limitado a los especificados en el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto, “necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.
- c) La medida debe ser necesaria respecto al objetivo legítimo que se persigue. Esto implica que la restricción debe ser algo más que “útil”, “razonable” o “deseable”. Debe ser indispensable para lograr el fin legítimo, lo cual significa que no puede alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos. A fin de cumplir los criterios de necesidad, las autoridades deben demostrar que la medida puede ser realmente eficaz para perseguir el objetivo legítimo y el medio menos invasivo de los que permitan lograr el objetivo deseado.
- d) La medida debe ser proporcional respecto al objetivo legítimo que se persigue. El requisito de proporcionalidad implica que las restricciones “solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen”. Además de prohibir las restricciones excesivamente amplias, las restricciones deben ser “adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador [...]; deben guardar proporción con el interés que debe protegerse”.
- e) De igual modo, “en ningún caso podrán aplicarse o invocarse las restricciones de manera que menoscaben el elemento esencial de un derecho reconocido en el Pacto” o provocar un efecto inhibitorio que disuada de su disfrute.

La Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación estableció que el derecho de las asociaciones para acceder con libertad a las fuentes de financiamiento nacional e internacional es parte inherente del derecho a la

---

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 169.

<sup>13</sup> Corte IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. párr. 27.

libertad de asociación y un elemento crucial para la existencia y la operatividad eficaz de cualquier asociación. En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que “el derecho a la libertad de asociación no sólo guarda relación con el derecho a constituir asociaciones, sino que también garantiza el derecho de las asociaciones a realizar libremente las actividades previstas en sus estatutos”, incluida la utilización del material recibido como ayuda del exterior.

El derecho de acceso a los recursos también se fundamenta en el derecho de reunión pacífica. En su observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, el Comité de Derechos Humanos reconoció que el artículo 21 del Pacto protege las actividades que estaban “fuera del contexto inmediato de la reunión” pero que eran “fundamentales para que el ejercicio tenga sentido”, como “la movilización de recursos por los participantes o los organizadores”.

La Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha identificado el uso de narrativas que estigmatizan la acción de la sociedad civil y los movimientos sociales, destruyendo su reputación y deslegitimándolas frente a la sociedad, como una de las tendencias globales que afectan la libertad de reunión pacífica y de asociación. Los gobiernos deben evitar cualquier acción que cree un ambiente hostil para el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y de asociación, incluyendo asociar de forma genérica el trabajo de las ONG y otras asociaciones con el terrorismo, el lavado de activos, procesos de desestabilización nacional, comportamientos no éticos o inmorales, entre otros.

La Declaración de los Defensores de Derechos Humanos también consagra este derecho en su artículo 13, el cual establece el derecho de toda persona, individual y colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto de promover y proteger los derechos humanos. En ese sentido, la Relatoría Especial sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ha recomendado que se destinen los fondos necesarios para la protección de las personas defensoras y se evite obstaculizar la recepción de financiamiento proveniente de fuentes extranjeras. El financiamiento debe ser flexible y a largo plazo, sobre la base de la igualdad y de criterios claramente definidos, simplificando las normas de registro, permitiendo ajustes en caso de emergencia, y concediendo exenciones fiscales.

Todas las restricciones al acceso de financiamiento por las organizaciones de la sociedad civil deben establecerse por ley, ser necesarias en una sociedad democrática y ser proporcionales al interés que se protege y aplicarse en función de las circunstancias de cada caso. En ese sentido, cualquier restricción motivada por preocupaciones entorno a la seguridad nacional, el terrorismo, el blanqueo de capitales u otras cuestiones, debe evaluarse su legalidad, necesidad y proporcionalidad por un órgano competente independiente. Las restricciones indebidas a la financiación constituyen una vulneración del derecho a la libertad de asociación.

La Relatoría Especial sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ha señalado que el derecho de acceso al financiamiento protege, sobre todo, la capacidad de las personas defensoras de recaudar fondos a nivel internacional y establece que ni siquiera los objetivos legítimos del Estado pueden servir de pretexto para aplacar o reducir las actividades de las personas defensoras de los derechos humanos. Este derecho se aplica tanto a las asociaciones registradas como no

registradas e incluye fondos que procedan de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, ya sean individuos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos u organizaciones internacionales.

La relatora especial sobre la libertad de expresión señala que los proyectos de ley no sólo pueden tener un impacto directo en la libertad de asociación, sino que también repercuten en el entorno de la libertad de expresión. En su informe sobre la libertad de expresión y el desarrollo sostenible, la relatoría especial sobre la libertad de expresión ha expresado su preocupación sobre la utilización de la legislación como arma con frecuencia para amenazar, intimidar y castigar a los defensores de los derechos humanos, los activistas, los denunciantes de irregularidades, los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil.

A partir de lo establecido por el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha precisado el contenido, objeto y alcances de las obligaciones mínimas de los Estados con relación al derecho de acceder al financiamiento. Se ha establecido que el artículo 22 prevé obligaciones estatales negativas y positivas.

Las obligaciones positivas exigen crear, establecer y mantener un entorno adecuado para que las asociaciones, como las organizaciones no gubernamentales, funcionen de manera eficaz. Este deber incluye el brindar las condiciones necesario para facilitar el acceso a los recursos financieros. Acciones concretas a través de las cuales se desarrollaría esta obligación incluyen el ofrecer beneficios fiscales y reducir los costos de las transferencias bancarias.

Las obligaciones negativas imponen un deber de abstenerse de desarrollar y aplicar leyes y realizar prácticas que vulneren los derechos humanos, en especial, el derecho a la libertad de asociación y como parte inherente de él, el de acceso al financiamiento.

### *Conclusiones*

Quisiéramos recordar al Gobierno de Su Excelencia que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Resulta imperativo que el Gobierno de su Excelencia busque el modo de racionalizar el marco regulatorio aplicable a la sociedad civil, en línea con los estándares de derechos humanos vigentes, procurando que el cumplimiento de deberes administrativos no devenga en una carga imposible de afrontar para estas organizaciones o en el desincentivo del ejercicio de los derechos de asociación, libertad de expresión y de la defensa de los derechos humanos.

A la luz de lo anterior, instamos al Gobierno de Su Excelencia a reexaminar la regulación relativa a la supervisión, control y fiscalización del financiamiento de las

organizaciones no gubernamentales en el marco de una discusión pública, plural y multisectorial que incorpore a los actores de la sociedad civil directamente afectados, a fin de considerar la necesidad de adoptar un nuevo marco legal, y en caso de ser necesario, desarrollar una norma que facilite el desarrollo de sus actividades, en un contexto de transparencia y legalidad, valorando al aporte que efectúan a la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho y el sistema democrático.

Quedamos a disposición para brindar una mayor asistencia técnica respecto a la temática abordada en la presente comunicación, si así lo considerara necesario y lo solicitara el Estado de Perú. Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las cuestiones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las observaciones planteadas.
2. Sírvase proporcionar información sobre las medidas que se adoptarán si el predictamen no fuera revisado, para garantizar que su implementación no resulte en violaciones de las normas del derecho internacional de derechos humanos.
3. Sírvase informar sobre las medidas que se adoptarán para que el predictamen sea consistente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de inscripción y fiscalización de las ONG.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Gina Romero

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Irene Khan

Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Ben Saul  
Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las  
libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo