

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; y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Ref.: OL SLV 8/2021
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

30 de noviembre de 2021

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator 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 y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 41/12, 43/4 y 43/16 del Consejo de Derechos Humanos.

Escribimos esta carta para comunicar al Gobierno de Su Excelencia nuestras reacciones preliminares al proyecto de Ley de Agentes Extranjeros (en adelante “proyecto de Ley” o “proyecto”) que fue presentado ante la Asamblea Legislativa el 9 de noviembre de 2021 y discutido el pasado 16 de noviembre por la Comisión Legislativa de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, la cual dictaminó favorablemente para su aprobación.

Esta carta basa su análisis en las obligaciones de El Salvador frente al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “PIDCP” o “Pacto”), y particularmente las de respetar y garantizar los derechos ahí contenidos, incluyendo la obligación de adecuar el derecho interno al Pacto, y correlativamente, abstenerse de adoptar disposiciones de derecho interno que lo contradigan. El Salvador ratificó el Pacto el 30 de noviembre de 1979.

1. *Resumen del proyecto de Ley*

El proyecto de Ley tiene por objeto el establecimiento de un régimen jurídico aplicable a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que realizan actividades dentro de El Salvador, “respondiendo a intereses” o siendo financiados directa o indirectamente por un extranjero (Art.1).

El proyecto de Ley se refiere a la relación jurídica entre dos sujetos: los “mandantes extranjeros” (Art. 4) y los “agentes extranjeros” (Art. 3). De conformidad con el proyecto, los “mandantes extranjeros” pueden ser: i) personas naturales extranjeras; ii) personeros o representantes de un gobierno de un país extranjero; iii) miembros, representantes o correligionarios de un partido político extranjero, organismo, corporación o cualquier persona jurídica fuera de El Salvador, organizada o constituida bajo las leyes de un país extranjero, o que tengan su sede principal de negocios en un país extranjero; y iv) las personas que sean así determinadas por el Registro de Agentes Extranjeros que se crea en el proyecto. Por otra parte, la categoría de “agentes extranjeros” puede aplicarse a cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que dentro del territorio de El Salvador realice actividades que respondan a intereses, sean controladas o financiadas, directa o indirectamente, por un mandante extranjero.

El artículo 5 del proyecto introduce las siguientes excepciones a la aplicación de la ley: i) misiones diplomáticas y consulares, agencias de cooperación internacional, organismos de asistencia humanitaria y de salud, y el personal que forma parte de estos; ii) personas naturales o jurídicas que participen o acepten participar en actividades religiosas, de salud, escolares, académicas o científicas “de buena fe”, o de las bellas artes; iii) las inversiones extranjeras, ni las personas naturales o jurídicas vinculadas o que desempeñen actividades estrictamente económicas o comerciales, o relativas a inversiones extranjeras; iv) organismos internacionales o regionales que contribuyan al financiamiento del gobierno de El Salvador para la ejecución de proyectos; v) fondos de cooperación dirigidos al gobierno de El Salvador canalizados por fundaciones o asociaciones dedicadas a los temas de salud; vi) los receptores de donaciones dirigidas a satisfacer el abastecimiento de equipo tecnológico, material didáctico, fondos para becas y otras vinculadas; vii) los receptores de donaciones dirigidas a satisfacer necesidades derivadas de crisis sanitarias, alimentarias, desastres naturales y otras relacionadas; viii) cualquier ejecutor de fondos de cooperación internacional por medio de proyectos implementados con el gobierno central, el gobierno local o las comunidades; y finalmente, ix) cualquier persona que no sea considerada agente extranjero.

De conformidad con el artículo 7 del proyecto, se crea el Registro de Agentes Extranjeros (Registro) que tiene amplias facultades normativas y para establecer los requisitos para el registro de los agentes extranjeros. Asimismo, este Registro decidirá sobre las solicitudes de inscripción, y está facultado para requerir la información que considere necesaria de los agentes extranjeros. El proyecto le confía atribuciones de supervisión, fiscalización y de llevar un control de las actividades realizadas por los agentes extranjeros. Por otra parte, impone multas e inicia los procesos de suspensión o cancelación de la personalidad jurídica.

El agente extranjero tiene como principal obligación la de inscribirse en el Registro (artículo 8). Correlativamente se les prohíbe (artículo 9) realizar actividades sin estar inscritos en el Registro; realizar actividades para fines políticos u otros que persigan la alteración del orden público, o que pongan en riesgo o amenaza la seguridad nacional, la estabilidad social y política de El Salvador; recibir o utilizar donaciones para realizar actividades no declaradas previamente en el registro o que no correspondan con los fines u objetivos de sus estatutos; cambiar el propósito para el cual recibieron fondos, sin previo aviso al Registro; recibir donaciones por fuentes anónimas; ocultar que las actividades que realizan están financiadas en parte o totalidad en nombre de un mandante extranjero; y transmitir o hacer transmitir cualquier material informativo, a través de cualquier medio, sin colocar dentro de su contenido la etiqueta que dicho material se transmite en nombre de un mandante extranjero o es financiado por este último.

El artículo 10 del proyecto establece un impuesto que gravará las transferencias a cualquier título que los mandantes extranjeros o los agentes extranjeros realicen a los sujetos obligados, por un monto del 40% del total de la transacción. Finalmente, el proyecto (artículo 11) establece un régimen de multas para cualquier incumplimiento en los plazos del tren el rango de entre US\$ 100,000 y US\$ 150,000. Asimismo, el incumplimiento de las prohibiciones del artículo 9 dará lugar a multas de entre US\$ 150,000 hasta US\$ 250,000 y en determinados casos la cancelación de la personalidad jurídica. Por otra parte, las personas naturales o los

representantes de las personas jurídicas que utilicen fondos de un mandante extranjero, y ejecuten actos que contravengan el orden público, la seguridad nacional o soberanía del Estado, podrán ser sancionados con penas de dos a cinco años de prisión.

Finalmente, el proyecto (artículo 16) establece un período de 180 días hábiles –aproximadamente nueve meses– para que los sujetos obligados se inscriban en el Registro, y mientras no lo realicen, no podrán realizar actividades ni movimientos de recursos.

Los mandantes extranjeros no poseen ninguna obligación derivada del proyecto de Ley.

2. *Normas internacionales de derechos humanos aplicables*

El párrafo 1 del artículo 2 del PIDCP entraña la obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en el Pacto. Las obligaciones en virtud del Pacto se aplican al Estado Parte. Esto incluye “todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o gubernamentales, cualquiera que sea su nivel: nacional, regional o local”.¹

El artículo 19 del PIDCP protege el derecho a la libertad de opinión y de expresión. A diferencia del derecho a la libertad de opinión del párrafo 1 del artículo 19, el derecho a la libertad de expresión del párrafo 2 puede estar sujeto a restricciones, siempre que éstas sean compatibles con los requisitos contenidos en el párrafo 3 del mismo artículo. La libertad de expresión protege el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y a través de cualquier medio de comunicación. Este derecho incluye la expresión y recepción de comunicaciones de toda forma de idea y opinión capaz de transmitirse a otros.² Protege todas las formas de expresión y los medios para su difusión, comprendiendo todos modos de expresión tanto audiovisuales como electrónicos o de Internet.³

El artículo 22 del PIDCP protege la libertad de asociación. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas estableció que la libertad de asociación incluye no sólo el derecho a formar una asociación, sino también el derecho de sus miembros a llevar a cabo las actividades de la asociación.⁴ sino que también garantiza el derecho de las asociaciones a la libertad de realizar sus actividades estatutarias. La protección que ofrece el artículo 22 se extiende a todas las actividades de las asociaciones [...].⁵ Por consiguiente, las actividades de recaudación de fondos están protegidas por el artículo 22 del Pacto, y las restricciones a la financiación que merman la capacidad de las asociaciones para desarrollar sus actividades legítimas son contrarias a lo dispuesto en el artículo 22.

La Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos

¹ CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 párr. 4.

² CCPR/C/GC/34 párr. 11.

³ Ibid., para. 12; CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República de Costa Rica. No. 12.367, Caso la Nación Mauricio Herrera Ulloa y Fernan Vargas Rohrmoser. 28 de enero de 2002. Párr. 97.

⁴ Kalyakin et al. v. Belarus, no. 2153/2012, párr. 9.2.
Kalyakin et al. v. Belarus, no. 2153/2012, párr. 9.2.

humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos constituye otro marco de referencia pertinente: en el artículo 13 se declara que "[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración" (sin cursivas en el original). Esta disposición es importante porque no establece distinción entre las fuentes de financiación, ya sean nacionales, extranjeras o internacionales. También es fundamental porque se deja claro que no solo las asociaciones registradas, sino también los particulares —y por consiguiente las asociaciones que no están reconocidas oficialmente, como las asociaciones no registradas— tienen derecho al acceso a la financiación.⁶

El alcance de estos derechos no es absoluto, pudiendo ser sometido a restricciones, según se detallará más adelante. Sin embargo, la imposición de restricciones a las actividades de una asociación, incluyendo multas e incluso la eventual cancelación de su personalidad jurídica, por ocasión de la realización de actividades lícitas en una sociedad democrática, equivaldría a una restricción de la libertad de asociación.⁷ La Corte Interamericana ha señalado que el artículo 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la libertad de asociarse libremente con otras personas debe garantizarse sin intervención [ilegitima] de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan su ejercicio. Además, gozan del derecho y la libertad de agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, y el Estado tiene la correlativa obligación negativa de no presionar o entrometerse de forma tal que pueda alterar o desnaturalizar dicha finalidad⁸.

Para ser compatibles con el Pacto, las restricciones a la libertad de expresión y de asociación deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 19.3 y en el artículo 22.2 del Pacto. En ninguna circunstancia las restricciones pueden ser tan onerosas que pongan en peligro el derecho en sí.⁹ Cualquier limitación a estos derechos debe:¹⁰

- a. Estar prevista de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley en sentido formal y material.¹¹ Al respecto, 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,¹² ser “accesible al público”, y “estar formulada con suficiente precisión para permitir que una persona regule su conducta en consecuencia”. Además, “no debe conferir una discreción ilimitada para la restricción de la libertad de expresión a los

⁶ <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39> - párr. 16 y 17.

⁷ Korneenko v. Belarus, no. 1296/2003, párr. 10.2.

⁸ Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 155.

⁹ CCPR/C/GC/34 para. 21

¹⁰ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 95; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 104.

¹¹ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 69

¹² 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.

encargados de su ejecución”;¹³

- b. Perseguir un objetivo legítimo, el cual, para el caso específico, está limitado a los especificados en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto y el párrafo 2 del artículo 22 del mismo, y que se vinculan básicamente: la protección a los derechos, las libertades, y en su caso la reputación de los demás; o bien, la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público o la salud o la moral públicas; y
- c. Ser necesaria y proporcional al objetivo legítimo que se persigue. En cuanto al primer requisito, la restricción debe ser algo más que “útil”, “razonable” o “deseable”¹⁴ y debe ser *indispensable* para lograr el fin legítimo, lo cual significa que no puede alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos¹⁵. 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”.¹⁶ Para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio que impone la medida restrictiva sobre la libertad de expresión y/o la libertad de asociación, resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen.¹⁷ 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”.¹⁸

3. Preocupaciones relativas al proyecto de Ley de Agentes Extranjeros

- a. *El proyecto de Ley emplea definiciones ambiguas para determinar quiénes serían “agentes extranjeros” o sujetos excluidos de la aplicación de la ley.*

Las definiciones y exclusiones principales de agentes extranjeros bajo el proyecto de Ley en sus artículos 3 y 5 están citadas con anterioridad. Se emplean especialmente expresiones susceptibles a interpretaciones y contenidos muy indeterminados. En tal sentido, expresiones tales como *responder a intereses de un mandante extranjero*, o *ser controlados por un mandante extranjero*, e incluso *ser financiado por un mandante extranjero* son frases que no ofrecen ni certeza ni predictibilidad para que o una persona natural o una persona jurídica, pueda ejercer el derecho de incidir en los asuntos públicos.

Por otra parte, las exclusiones del artículo 5 podrían ser igualmente insuficientes para brindar seguridad jurídica, dado que, se excluyen

¹³ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, CCPR/C/GC/34., párr. 25.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 34.

¹⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 85

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, CCPR/C/GC/34, para 22.

¹⁷ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 88

¹⁸ Comité de Derechos Humanos, Comentario General no. 34, CCPR/C/GC/34, párr. 34.

sujetos específicos *per se*, y sujetos genéricos en función de las actividades que pueden desarrollar. Así, por ejemplo, quedan excluidas de la aplicación de la ley, las organizaciones internacionales que ejecuten *proyectos de utilidad y servicio público* (artículo 5.d), o bien personas naturales o jurídicas que reciban donaciones en dinero o en especie, *dirigidas a satisfacer necesidades derivadas de crisis relacionadas con crisis sanitarias, alimentarias o de desastres naturales* (artículo 5.g). Dentro de estas categorías son más las interrogantes que las afirmaciones que se pueden formular. A esto se agrega que el proyecto de Ley daría al Registro una gran discrecionalidad para determinar si una persona natural o jurídica debe ser considerado como “agente extranjero” o si por el contrario, estaría exento de la aplicación de la ley (artículo 5.i).

- b. *El proyecto de Ley aplicaría requisitos desmedidos para visibilizar el origen extranjero de los recursos con los que actúan personas naturales o jurídicas.*

El artículo 1 del proyecto de ley establece que tiene por finalidad promover la transparencia sobre la influencia extranjera dentro del territorio nacional, posibilitando que las personas conozcan a los agentes extranjeros que buscan incidir en la opinión pública; garantizando el resguardo a la seguridad, soberanía nacional y a la estabilidad social y política del país.”

A fin de determinar si la limitación basada en la protección de la soberanía del Estado es compatible con el derecho internacional de derechos humanos, debe estudiarse previamente si esa limitación obedece a una de las razones legítimas de la restricción. La protección de la soberanía del Estado no figura entre los intereses legítimos enunciados en el Pacto. El Relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación destaca que los Estados no pueden citar motivos adicionales, ni siquiera los previstos en las leyes nacionales, y no pueden interpretar libremente las obligaciones internacionales para restringir el derecho a la libertad de asociación. En opinión del Relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación no puede pretenderse que esas restricciones sean necesarias "en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública" ni tampoco "del orden público". La afirmación de que la seguridad nacional se ve amenazada cuando una asociación recibe fondos de fuentes extranjeras no solo es una tergiversación y un argumento espurio, sino que también es contraria al derecho internacional de los derechos humanos.”¹⁹

Asimismo, se desprende del texto del artículo 1 del proyecto la intención de exhibir los *vínculos* existentes entre los denominados “mandantes extranjeros” y los “agentes extranjeros” partiendo de la idea de que los primeros tienen una planificación o una intencionalidad de injerencia en los asuntos públicos de El Salvador para lo cual les ponen a disposición un financiamiento o apoyo con recursos

¹⁹ A/HRC/23/39, párr. 30

financieros o materiales. Esta intención de exhibición se lograría mediante la existencia del Registro, y la obligación de los agentes extranjeros de inscribirse en él, así como de inscribir los proyectos o actividades financiadas por los agentes financieros. La naturaleza pública del registro garantizaría esta intención de exhibición. La intención resulta mucho más clara cuando se analiza de conjunto el objeto declarado en el artículo 1 del proyecto y las exclusiones que se contienen en el artículo 5, de donde surge como resultado que prácticamente las organizaciones no gubernamentales que realizan actividades dirigidas a criticar, cuestionar, o hacer un contrabalanceo a las acciones del gobierno, y que buscan para ello apoyo en las diferentes manifestaciones de la cooperación internacional, son básicamente la población objetivo del proyecto. El Relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación subraya que “...es paradójico que algunos de los Estados que estigmatizan a las asociaciones de sus países que reciben fondos del extranjero estén recibiendo también fondos extranjeros (en forma de préstamos, financiación o asistencia para el desarrollo), por lo general en cantidades considerablemente superiores a las que llegan a las organizaciones de la sociedad civil del país” (para 29 del informe A/HRC/23/39).

La labor del Registro se complementa con determinadas prohibiciones u obligaciones que se imponen a los agentes extranjeros receptores de cooperación internacional, entre otras las de no realizar operaciones financieras ni actividades mientras no hayan completado la inscripción en el registro (artículo 9.a); cambiar el propósito declarado para el que se hayan recibido los financiamientos del mandante extranjero (artículo 9.c); transmitir o hacer transmitir material informativo sin advertir que el mismo proviene de un mandante extranjero o que se ha producido con su financiamiento (artículo 9.f); u ocultar bajo cualquier forma que la actividades realizadas por un agente extranjero son financiadas total o parcialmente por un determinado mandantes extranjero (artículo 9.g).

Sobre la aplicación de restricciones al ejercicio de la libertad de las organizaciones de la sociedad civil simplemente por recibir recursos del exterior, el Relator Especial sobre los derechos a la reunión pacífica y asociación explica, “[l]a financiación extranjera a la sociedad civil ha sido deliberadamente presentada como una nueva forma de imperialismo o neocolonialismo y los beneficiarios de esa financiación han sido difamados y estigmatizados y víctimas de actos de hostigamiento. ... La protección de la soberanía del Estado no es solamente una excusa ilegítima, sino un pretexto falaz que no satisface las necesidades de una ‘sociedad democrática’²⁰. Los requisitos del proyecto de Ley tildan a las organizaciones de la sociedad civil sujetos obligados como actores dependientes de sus directores o mandantes extranjeros con relación a todas sus actividades, incapaces de transmitir información en sus propios nombres. Es una limitación no necesaria en

²⁰ Informe del Relator Especial de la ONU Maina Kiai sobre los Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/23/39, (24 de abril de 2013), 27, 32. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>.

una sociedad democrática conforme con el derecho internacional.

- c. *El Proyecto de Ley establecería prohibiciones ambiguas a organizaciones de la sociedad civil consideradas agentes extranjeras.*

Entre las prohibiciones se encuentran actuar como agente extranjero sin registrarse y realizar actividades por cualquier fin “con el objetivo de alterar el orden público o que pongan en riesgo o amenaza la seguridad nacional, la estabilidad social y política del país”. (Art. 9 a, b) Los criterios que aplicarían el Registro para aprobar o denegar el registro a una organización de la sociedad civil solicitante no están definidos, sino que el Registro tiene “amplias facultades” de determinarlos (Art. 7).

A diferencia de la protección de la seguridad nacional, la “estabilidad social y política” no son justificaciones reconocidas para restringir el ejercicio de la libertad de asociación en el Art. 22 del PIDCP, y junto con “alterar el orden público”, son términos susceptibles de ser aplicados discrecionalmente porque no están definidos y la autoridad puede interpretarlo según su criterio. Estas limitaciones a la libertad de asociación no son formuladas de manera expresa o precisa, por lo que carecen de la especificidad necesaria para ser consideradas previstas por la ley.

- d. *El Proyecto de Ley impondría sanciones graves desde la pena de prisión hasta la cancelación jurídica*

Incumplimiento con plazos establecidos en el proyecto de Ley u otros señalados en un eventual Reglamento u otra disposición del Registro sin justificación comprobada es motivo de una multa cuyo rango sancionatorio estará entre los US\$ 100,000 y US\$ 150,000 cantidades que resultarían impagables a la generalidad y mayoría de las personas naturales u organizaciones no gubernamentales. Los montos de dichas sanciones se elevan al rango de entre los US\$ 150,000 y US\$ 250,000 si la inobservancia implica el involucramiento en actividades que persiguen “fines políticos” —con la vaguedad que esto puede significar— (artículo 9.b) o bien si cambian el propósito del uso del financiamiento sin aviso previo al Registro (artículo 9.d). Si las infracciones a los artículos 9.b) o 9.d) es realizado por una persona natural, sólo se aplicaría la multa, pero si dichas infracciones son cometidas por personas jurídicas, además de la multa, la sanción implicará la cancelación de la personalidad jurídica.

Además, si el Registro determina que una organización de la sociedad civil debería ser considerada un agente extranjero y no está registrada, tiene la autoridad de “impedir la realización de sus actividades” (artículo 8.a) Finalmente, este Proyecto de Ley entraría en vigencia —*vacatio legis*— ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, y sólo a partir de entonces iniciarían las gestiones de instauración, organización, y preparación logística del funcionamiento del Registro; y se dispone de un plazo de 180 días hábiles —casi 9 meses— para que las organizaciones de la sociedad civil consideradas

como agentes extranjeros se inscriban en el Registro, y hasta que tal inscripción no esté finalizada, no podrán realizar actividades ni realizar movimientos financieros o de recursos (artículo 16). Esto opera como un silenciamiento forzado con plenas características de interferencia en la libertad de expresión y de asociación.

Como se expresó anteriormente, toda limitación a la libertad de asociación debe ser proporcional y necesaria; “[l]a suspensión y la disolución involuntaria son tal vez las sanciones más graves que las autoridades pueden imponer a una organización. Deben utilizarse únicamente cuando sean insuficientes otras medidas menos restrictivas...”²¹ Difícilmente se puede considerar la medida menos restrictiva la disolución forzosa y multas tan altas por cumplimiento retrasado o violaciones de normas susceptibles a múltiples interpretaciones. La obligación de registrarse además expondría a las organizaciones de la sociedad civil a graves riesgos de suspensión práctica de su funcionamiento con serias consecuencias en el espacio cívico.

e. *El Proyecto de Ley limitaría el acceso de organizaciones de la sociedad civil al financiamiento de fuentes internacionales*

Además de la discrecionalidad arriba mencionada para impedir el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil consideradas como agentes extranjeros no registrados, aplicar multas y disolver forzosamente a las organizaciones de la sociedad civil, el proyecto de Ley aplicaría un impuesto del 40% a cada transacción financiera, desembolso, transferencia u otro trámite proveniente de fondos de un “mandante extranjero” (Art. 10) Adicionalmente, a las organizaciones de la sociedad civil registradas como agentes extranjeros se les prohibirían usar donaciones para financiar actividades no declaradas previamente en el Registro; utilizarlas para actividades que no correspondan con los fines u objetivos establecidos en sus documentos fundacionales o estatutos; o cambiar el propósito declarado sin aviso previo (Art. 9.c, d).

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha indicado que “[l]a posibilidad de que las asociaciones accedan a financiación y recursos es parte integrante y vital del derecho a la libertad de asociación”²². La CIDH ha señalado que “la libertad de asociación incluye el derecho de poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho”. Con relación al tratamiento fiscal de las organizaciones de la sociedad civil, las buenas prácticas internacionales señalan que dichas entidades deberían estar exentas de impuestos sobre sus ingresos. El Proyecto de Ley automáticamente restaría el 40% de

²¹ Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/70/266, (4 de agosto de 2015), en adelante Informe del Relator Especial de agosto de 2015, párr.38. Informe del Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A-HRC-20-27, 21 de mayo de 2012, (en adelante, Informe del Relator Especial de mayo 2012), 67, disponible en: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf. Informe del Relator Especial de mayo 2012.

los montos donados o pagados por servicios a organizaciones de la sociedad civil registradas como agentes extranjeros. Lejos de conformarse a las buenas prácticas internacionales, este impuesto impediría gravemente la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil afectadas a poner en marcha sus programas de acción y disuadiría profundamente las donaciones o contrataciones por parte de extranjeros, limitando así el ejercicio de la libertad de asociación. Con relación a la limitación rígida de no ajustar actividades sin notificar al Registro –particularmente teniendo en cuenta la amplia discrecionalidad del Registro para administrar la Ley– podría impedir la realización de actividades prioritarias y urgentes, por ejemplo, desviar recursos humanos y financieros para atender a los afectados por desastres naturales no anticipados. Estas limitaciones, sujetas a multas y disolución por incumplimientos, son difíciles de justificar bajo los estándares internacionales.

- f. *El Proyecto de Ley otorgaría al Registro la discrecionalidad de aplicar a las organizaciones de la sociedad civil consideradas agentes extranjeros requisitos ambiguos*

El proyecto de Ley brinda “amplias facultades de establecer los requisitos para ... solicitar ampliación de información [y] establecer plazo” (Art. 7), y las organizaciones de la sociedad civil registradas como agentes extranjeros tienen la obligación de “atender todas las disposiciones establecidas” por el Registro. (Art. 8.c) Aunque no especifica la información que las organizaciones de la sociedad civil registradas deben entregar, debería ser adecuada para que el Registro pueda cumplir con su responsabilidad de supervisar, fiscalizar, y controlar sus actividades por giro, actividad, tamaño y otras características, y remitir una actualización semestral a la Fiscalía General de la República. (artículo 7) Además, las organizaciones de la sociedad civil registradas como agentes extranjeros deben “conservar todos los registros escritos con respecto a sus actividades”; mantener sus libros de contabilidad y registros “abiertos en todo momento razonable a la inspección de cualquier funcionario encargado de la aplicación de esta Ley”. (artículo 16).

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha reconocido “el derecho de los organismos independientes a examinar los expedientes de las asociaciones como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, pero ese procedimiento no puede ser arbitrario y debe aplicarse de conformidad con el principio de no discriminación y el derecho a la privacidad, pues de lo contrario se pondría en riesgo la independencia de las asociaciones y la seguridad de sus miembros”²³. Según las buenas prácticas internacionales, el “organismo estatal responsable debe tener el derecho de examinar los libros, los registros y las actividades de una organización cívica durante las horas hábiles, siempre y cuando se le notifique con suficiente antelación [y] no se deberán evadir las protecciones del debido proceso que se aplican en las investigaciones de delitos penales o en acciones civiles.” Los requisitos del Proyecto de

²³ A/HRC/20/27, párr..65

Ley son aplicados de manera selectiva a las organizaciones de la sociedad civil designadas como agentes extranjeras para rendir informes indefinidas, conservar sus registros por un tiempo indefinido, y poner sus libros de contabilidad y registros disponibles para la inspección de cualquier funcionario del Registro “con respecto a sus actividades”, sin limitación alguna aparte de ser en un “momento razonable”. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil registradas como agentes extranjeros podrían estar sujetas a demandas de información sobre sus actividades en años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley. Estas disposiciones amplias y ambiguas no conforman con los estándares internacionales de necesidad y proporcionalidad.

4. *Conclusiones*

El proyecto de Ley de Agentes Extranjeros dictaminado por la Comisión Legislativa de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior presenta problemas graves y fundamentales de compatibilidad con las obligaciones de El Salvador en virtud del derecho internacional. Si bien no discutimos que el Estado tiene un interés legítimo en evitar la injerencia de terceros Estados en sus asuntos internos, cualquier medida de este tipo debe ser en sí misma compatible con el derecho internacional en general y con el derecho de los derechos humanos en particular. En todo caso, deseamos recordar al Gobierno de Su Excelencia, que la promoción y el respeto de los derechos humanos no es un asunto interno, sino un objeto del interés público internacional representado en las Naciones Unidas, así como en otras organizaciones internacionales regionales. A este respecto, reiteramos que el poder legislativo tiene la responsabilidad independiente de velar por la conformidad de las leyes aprobadas con el Pacto e incluso los estándares más amplios que contempla la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de libertad de expresión respecto de éste.

En su informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha expresado su preocupación que la protección de la soberanía del Estado se ha invocado frecuentemente “frente a la injerencia externa como razón para restringir la financiación extranjera o para emprender campañas difamatorias contra quienes reciben fondos del extranjero. La financiación extranjera a la sociedad civil ha sido deliberadamente presentada como una nueva forma de imperialismo o neocolonialismo y los beneficiarios de esa financiación han sido difamados y estigmatizados y víctimas de actos de hostigamiento”.²⁴

En vista de estas observaciones, instamos al Gobierno de su Excelencia a que revise el proyecto de ley objeto de análisis de esta comunicación, abra un espacio público de composición plural, en el que todos los sujetos concernidos con las dinámicas de la cooperación internacional puedan participar de la discusión de su contenido, y asigne tiempo adicional para la consideración legislativa y pública a fin de garantizar que se alinee con las normas internacionales de derechos humanos y los estándares descritos en la presente. Para ello, es deseable convocar a todas las partes interesadas y desarrollar procesos abiertos en los que participen las autoridades públicas, empresas privadas, académicos e investigadores, partidos políticos y

²⁴ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, UN doc A/HRC/23/39, párr. 27.

órganos electorales, así como organizaciones de la sociedad civil, defensores y defensoras de los derechos humanos, agencias de verificación de información, medios de comunicación y periodistas.

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.

Los/as Relatores/as 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 El Salvador.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones 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 preocupaciones mencionadas.
2. Sírvase proporcionar información sobre las medidas adoptadas para garantizar que dicho proyecto de ley sea compatible con las obligaciones de El Salvador en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.
3. ¿Qué medidas tomará el Gobierno de su Excelencia para garantizar que el proyecto de ley en cuestión se modifique de acuerdo con las normas internacionales 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.

Clement Nyaletsossi Voule

Relator 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