CEJIL
CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Observación general n.º 38 – Libertad de asociación
Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Insumo a la convocatoria de contribuciones - Diciembre 2025

Introducción 1
Desarrollo de estándares interamericanos 4
1. Registro de asociaciones y reconocimiento de la personalidad jurídica 5
2. Normas de financiación 6
3. Supervisión estatal y sanciones 8
4. Estigmatización de las organizaciones de la sociedad civil 11
5. Reconocimiento de patrones estructurales de cierre del espacio cívico 14
Recomendaciones 16
1. Registro de asociaciones y reconocimiento de la personalidad jurídica 16
2. Normas de financiación 17
3. Supervisión estatal y sanciones 17
4. Estigmatización de las organizaciones de la sociedad civil 18
5. Reconocimiento de patrones estructurales de cierre del espacio cívico 18
Conclusión 19

Introducción

El presente documento, elaborado por el **Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)**, tiene como finalidad aportar insumos sustantivos al proceso de elaboración de la Observación General No. 38 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El insumo responderá al **punto d)** de la Nota Conceptual, referido a *aclarar el contenido y la tipología de las obligaciones negativas y positivas de los Estados, en particular en lo que respecta a la formación, la notificación, el registro, el reconocimiento de la personalidad jurídica, las normas de financiación, la libre e independiente determinación de los objetivos y actividades, la sanción, la prohibición, la suspensión o la disolución de una asociación.*

Para responder a dicho punto, el documento analiza los estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), con especial énfasis en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como fuente vinculante de interpretación autorizada de los derechos protegidos por la Convención Americana, complementada por los informes temáticos y pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su calidad de órgano encargado de la promoción, supervisión y desarrollo progresivo de los derechos humanos[1].

La decisión de enfocar este aporte en los estándares interamericanos responde a dos razones fundamentales. Primero, porque constituye uno de los ámbitos de especialización institucional de CEJIL, derivado de décadas de litigio estratégico ante los órganos del SIDH y de contribuciones al desarrollo de su doctrina. Segundo, porque los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales del sistema interamericano —incluida jurisprudencia reciente relevante en materia de defensa de derechos humanos y libertad de asociación— ofrecen herramientas particularmente útiles para enfrentar desafíos contemporáneos al espacio cívico.

En particular, este insumo examina los estándares del derecho a la libertad de asociación primordialmente a la luz de las seis leyes promulgadas en los últimos dos años en la región latinoamericana[2]. Si bien estas legislaciones adoptan distintas denominaciones y presentan variaciones en su diseño, comparten un mismo objetivo o impacto: restringir el espacio cívico. CEJIL ha identificado una tendencia regional de uso de estrategias de cierre del espacio cívico por medios legales dirigidos a organizaciones o personas defensoras vinculadas a procesos de defensa colectiva de derechos.

Estas medidas presentan patrones estructurales comunes, entre ellos la imposición de obligaciones de registro a organizaciones que reciben fondos del exterior, la creación de esquemas de supervisión intensiva, el otorgamiento de amplias facultades discrecionales a las autoridades administrativas y la previsión de sanciones

[1] Cuando se recurre a estándares derivados de informes temáticos o instrumentos de soft law, el documento los presenta expresamente como fuentes interpretativas que contribuyen a sistematizar, profundizar y contextualizar las obligaciones estatales, sin equipararlos al valor jurídico de las decisiones contenciosas de la Corte IDH.

[2] **Nicaragua**: Ley Nº1040 (2020), usada para anular la personalidad jurídica de numerosas OSC y medios de comunicación críticos, constituyendo el caso más extremo de cierre del espacio cívico en la región; **Paraguay**: Ley 7363/24 (2024), que establece un registro obligatorio, obligaciones estrictas de transparencia y mecanismos de auditoría y control sobre ONG y asociaciones sin fines de lucro; **Venezuela**: "Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro" (2024), que impone requisitos de registro, controles sobre financiamiento, reportes detallados y amplias facultades estatales de supervisión y sanción. **El Salvador:** "Ley de Agentes Extranjeros" (2025), que impone impuestos a las donaciones del exterior, exige registro especial y otorga amplias facultades de supervisión y sanción a las autoridades; **Perú**: Ley N° 32301 (2025), que amplía las facultades de la agencia estatal de cooperación internacional para supervisar, autorizar y sancionar a organizaciones que reciben financiamiento internacional; **Ecuador** "Ley Orgánica de Transparencia Social" (2025), crea un registro único, obliga a reportes financieros y operativos detallados y otorga al Estado facultades de supervisión, auditoría y suspensión de organizaciones.

desproporcionadas, incluida la cancelación de la personalidad jurídica. Asimismo, suelen incorporar categorías vagas —como “fines políticos”, “alterar el orden público” o “afectar la seguridad nacional”— que habilitan interferencias incompatibles con los estándares internacionales y generan un impacto profundo en la libertad de asociación y el espacio cívico.

Es importante destacar que, para la Corte IDH, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación implica no sólo abstenerse de obstaculizarlo, sino también la obligación positiva de crear condiciones legales y fácticas para su ejercicio[3]. Estas normas se encuadran justamente dentro de dicho estándar, pues generan impactos que trascienden su aplicación formal. Aun antes de ser implementadas, leyes caracterizadas por vaguedad, ambigüedad y amplios márgenes de discrecionalidad producen un efecto amedrentador (*chilling effect*) que inhibe la labor de defensa de derechos. La sola posibilidad de que las autoridades utilicen estas facultades para supervisar, sancionar o cancelar organizaciones o sancionar a sus integrantes con multas o sanciones penales provoca autocensura, retraimiento y temor, afectando de manera directa a quienes acompañan casos de violaciones de derechos humanos y a las propias víctimas. Este efecto inhibidor constituye un impacto real y medible en el disfrute de la libertad de asociación, pues debilita la participación social, genera renuncias al patrocinio legal, limita la acción colectiva y erosiona la capacidad de las organizaciones para operar sin miedo a represalias.

A la luz del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la situación descrita evidencia la urgencia de reafirmar estándares robustos que garanticen que toda regulación aplicable a la actividad asociativa cumpla estrictamente con los criterios de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. En ese sentido, los estándares interamericanos ofrecen una lectura integral y actualizada del derecho a la libertad de asociación, que puede complementar y enriquecer la formulación de la Observación General No. 38.

Finalmente, el documento se estructura en cinco secciones que reflejan dimensiones centrales del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y áreas donde el SIDH ha desarrollado estándares relevantes: (1) registro de asociaciones y reconocimiento de la personalidad jurídica; (2) normas de financiación; (3) supervisión estatal y sanciones; (4) estigmatización de organizaciones de la sociedad civil; y (5) reconocimiento de patrones estructurales de cierre del espacio cívico. Cada sección presenta los estándares interamericanos pertinentes y posteriormente se presentan recomendaciones concretas para su incorporación en la Observación General.

[3] Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 960.

Desarrollo de estándares interamericanos

La libertad de asociación constituye un derecho habilitante esencial para la democracia, el Estado de derecho y la participación significativa en los asuntos públicos. Este derecho, consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y armonizado con los estándares del artículo 22 del PIDCP, protege la posibilidad de que las personas se organicen colectivamente sin interferencias indebidas del Estado, y establece que cualquier limitación a este derecho debe ser excepcional, proporcional y justificada, no arbitraria ni utilizada para castigar o silenciar a grupos por sus ideas o actividades legítimas[4].

Al respecto, tanto la Corte IDH como la CIDH cuentan con estándares definidos y sostenidos que señalan que la libertad de asociación engloba "el derecho de toda persona a formar y participar libremente en organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos"[5]. Asimismo, la Corte IDH ha establecido que los Estados tienen la obligación positiva de "prevenir atentados contra la libre asociación, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones de dicha libertad"[6].

Toda restricción estatal a este derecho debe estar prevista por ley, perseguir un fin legítimo y cumplir estrictamente los principios de necesidad y proporcionalidad, considerando el peso democrático particular de este derecho en sociedades abiertas[7]. Concretamente, la CIDH considera que, cuando los Estados adoptan medidas que limitan la libertad de asociación, están obligados a aplicar un examen riguroso sobre los intereses que buscan resguardar, tomando en cuenta que este derecho goza de una protección especial en una sociedad democrática, por constituir un medio esencial para la realización de múltiples derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales[8].

[4] Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
[5] Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 960.
[6] *Id.*
[7] Corte IDH. Caso Escher y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200. Párr. 173.
[8] CIDH, *Cierre de Espacio Cívico en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23, 23 de septiembre de 2023, párr. 152.

1. Registro de asociaciones y reconocimiento de la personalidad jurídica

En su práctica, la CIDH ha observado la adopción de marcos normativos que condicionan indebidamente la existencia y funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil, incluidas leyes de "agentes extranjeros" que exigen registros obligatorios y prevén sanciones que pueden llegar a la cancelación de la personería jurídica[9]. Tales medidas suelen acompañarse de procedimientos de registro complejos, costosos o sujetos a dilaciones injustificadas, así como de facultades discrecionales amplias para negar inscripciones o renovar registros[10]. Mediante estrictos procesos de registro, que buscan controlar los ámbitos de defensa y fiscalizar desproporcionadamente sus fuentes de financiamiento, las organizaciones se enfrentan a límites y obstrucciones a su trabajo[11].

En el Sistema Interamericano no se ha consolidado un estándar que establezca o promueva los sistemas de registro de organizaciones de la sociedad civil como un componente inherente del derecho a la libertad de asociación. Si bien la CIDH ha comenzado a plantear alternativas a ello, en el marco de su reciente tercer informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas, de que la existencia de un registro nacional no es per se incompatible con los estándares internacionales, hasta el momento no ha habido mayores análisis por parte del sistema de peticiones y casos y de la Corte IDH que así analicen el alcance del artículo 16 de la Convención Americana[12].

Ello no implica una oposición a los sistemas de registro en abstracto. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos el PIDCP y la interpretación de los mecanismos de Naciones Unidas, los registros solo pueden considerarse compatibles con la libertad de asociación cuando cumplen una función estrictamente administrativa y se rigen por criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En particular, deben ser simples, rápidos, previsibles, neutrales y no discriminatorios, limitarse a requerir información mínima, y excluir de manera expresa cualquier facultad discrecional de las autoridades para autorizar, condicionar o interferir en la creación, funcionamiento o disolución de las organizaciones[13].

No obstante, la experiencia reciente en la región evidencia que, en la práctica, los sistemas de registro han sido frecuentemente diseñados o aplicados de manera incompatible con estos principios, convirtiéndose en mecanismos de control indebido, restricción del espacio cívico y represalia contra organizaciones independientes o

[9] CIDH, *Tercer informe Situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 119/25, 15 de abril del 2025, párr. 212.
[10] *Ibíd,* párr. 215.
[11] *Id.*
[12] *Ibid.*, párr. 218.
[13] *Id.*

críticas. Estas prácticas, lejos de facilitar el ejercicio del derecho de asociación, generan efectos inhibitorios (chilling effects), contravienen el principio de legalidad y socavan la protección efectiva que el derecho internacional exige para las organizaciones de la sociedad civil.

La Corte IDH ha reconocido que la libertad de asociación, en conjunto con otros derechos, constituyen un vehículo para la realización del derecho a defender derechos[14]. En esta misma línea, la CIDH ha reconocido la libertad de asociación como una "herramienta fundamental para ejercer de forma plena y cabal la labor de defensa y promoción de los derechos humanos" y que, el ejercicio de este derecho permite a las personas defensoras potenciar de forma conjunta el alcance y la efectividad de su labor.[15]

En consecuencia, cualquier régimen de registro o reconocimiento de la personalidad jurídica que, por su diseño o aplicación, restrinja indebidamente la creación, el funcionamiento o la continuidad de las organizaciones de la sociedad civil no solo vulnera el derecho a la libertad de asociación, sino que afecta de manera directa la posibilidad de ejercer colectivamente la defensa y promoción de los derechos humanos, debilitando así uno de los pilares esenciales del espacio cívico y de la democracia en una sociedad plural.

2. Normas de financiación

El acceso a recursos, provenientes de fuentes nacionales, extranjeras o internacionales, constituye un componente esencial del derecho de asociación.[16] Tanto la Corte IDH como la CIDH han reconocido que la capacidad de una organización para obtener, administrar y utilizar fondos de manera independiente es parte integral de su libertad operativa y de su posibilidad de participar en asuntos de interés público. Concretamente, el ejercicio de libertad de asociación supone el derecho a poner en marcha su estructura interna, sus actividades y su programa de acción[17].

La Declaración Interamericana sobre el Marco Legal para Entidades Civiles sin Fines de Lucro refuerza este principio al afirmar la libertad para buscar, recibir y utilizar recursos en condiciones de igualdad y conforme a regulaciones generales no discriminatorias:

[14] Corte IDH, Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 361, párr. 60.
[15] CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas. 31 de diciembre de 2011, párr. 152.
[16] Asamblea General de Naciones Unidas, 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, A/Res/53/144, 8 de marzo de 1999, art. 13.
[17] 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. 156.

> Principio 6. Libertad de funcionamiento
>
> Las entidades civiles sin fines de lucro pueden cumplir funciones de objeto amplio y en materia de interés público y/o el beneficio mutuo de sus miembros, sin más restricciones que las permitidas por los instrumentos internacionales de derechos humanos ni interferencias ilegítimas o arbitrarias.
>
> Principio 7. Libertad para buscar, conseguir y utilizar recursos
>
> Las entidades civiles sin fines de lucro tienen la libertad de buscar, solicitar, obtener y utilizar financiamiento para el logro de sus objetivos sociales, tanto de fuentes públicas como privadas, nacionales o extranjeras[18].

En esa línea, la CIDH ha precisado que, si bien los Estados pueden establecer marcos regulatorios en materia de financiamiento de organizaciones de la sociedad civil, dichas regulaciones deben ser compatibles con el derecho a la libertad de asociación y no pueden traducirse en restricciones indebidas o desproporcionadas[19]. En particular, la Comisión ha afirmado que los Estados deben abstenerse de imponer medidas que, en la práctica, restrinjan los medios de financiación de las organizaciones de derechos humanos, y deben permitir y facilitar el acceso a fondos —incluidos los provenientes de la cooperación internacional— en condiciones razonables de transparencia[20].

Esta interpretación es coherente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que ha establecido que las restricciones al derecho de asociación solo son admisibles cuando están previstas por una ley en sentido estricto, persiguen un fin legítimo de interés general y son necesarias en una sociedad democrática[21]. En este marco, las regulaciones sobre financiamiento no pueden fundarse en amplios márgenes de discrecionalidad administrativa ni en criterios vagos o indeterminados, ni tener como efecto obstaculizar, desalentar o sancionar el ejercicio legítimo de la actividad asociativa.

En El Salvador, por ejemplo, se crea un Registro de Agentes Extranjeros (RAEX) dependiente del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, que exige que las personas y organizaciones que reciben financiación internacional directa o indirectamente se inscriban como “agentes extranjeros” y grava esas donaciones con un impuesto del 30%[22]. Igualmente, en Venezuela, la aprobación de la Ley de

[18] OEA - Comité Jurídico Interamericano, La Declaración de Principios Interamericanos sobre Creación, Funcionamiento, Financiamiento y Disolución de Entidades Civiles Sin Fines de Lucro, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 10/01/2024.
[19] CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II,Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 568.
[20] CIDH. El Salvador: CIDH manifiesta grave preocupación por medidas que restringen la defensa de derechos humanos y el espacio cívico. Comunicado de prensa. 6 de junio de 2025.
[21] Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 7257, párrs. 168-170.
[22] Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto Nº 308 Ley de Agentes Extranjeros del 30 de mayo de 2025, Arts. 1, 6 y 11.

Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro y de la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista ha establecido obligaciones extensas de notificación y control del financiamiento, amplias facultades sancionatorias y causales de suspensión o disolución, en un contexto en el que la recepción y utilización de recursos —incluidos los provenientes de la cooperación internacional— puede ser interpretada como una amenaza a la "estabilidad institucional"[23].

La creación de autoridades encargadas de supervisar la recepción de fondos debe tener como finalidad facilitar la cooperación internacional, y no limitarla[24]. La discrecionalidad excesiva, la falta de garantías procedimentales y la imposición de restricciones basadas en conceptos imprecisos vulneran el principio de legalidad y pueden impedir el funcionamiento efectivo de las organizaciones.

3. Supervisión estatal y sanciones

Diversos marcos normativos de leyes de agentes extranjeros identificados por la CIDH emplean conceptos amplios o ambiguos para justificar restricciones con amplia discrecionalidad[25]. Por ejemplo, la imposición de controles exhaustivos, facultades sancionatorias desproporcionadas o incluso la activación de responsabilidad penal en contra de organizaciones de la sociedad civil. Tales medidas generan incertidumbre jurídica, permiten interferencias arbitrarias y producen un efecto inhibidor incompatible con la libertad de asociación y con la libertad de expresión.

Para el caso de El Salvador, la Ley de Agentes Extranjeros exige el registro de toda persona natural o jurídica que reciba fondos internacionales y les prohíbe "realizar actividades para fines políticos" que tengan por objetivo "alterar el orden público, que pongan en riesgo o amenacen la seguridad nacional o la estabilidad social y política del país"[26].

En otros contextos de la región, los marcos legales van más allá de la supervisión administrativa y establecen prohibiciones expresas sobre actividades que se encuentran protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos. En Perú, la reforma a la Ley APCI califica como falta "muy grave" el uso de recursos de

[23] Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. "Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales sin fines de lucro". 15 de noviembre de 2024. Gaceta Oficial N.º 6.855. Disponible en: https://provea.org/wp-content/uploads/2021/05/LEY-DE-FISCALIZACION-REGULARIZACION-ACTUACION-Y-FINANCIAMIENTO-DE-LAS-ORGANIZACIONES-NO-GUBERNAMENTALES-Y-AFINES-v24.01h2.00-2.pdf
[24] Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto Nº 308 Ley de Agentes Extranjeros del 30 de mayo de 2025, Arts. 1, 6 y 11.
[25] CIDH, *Tercer informe Situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas* OEA/Ser.L/V/II, Doc. 119/25, 15 de abril del 2025, párr. 200.
[26] Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto Nº 308 Ley de Agentes Extranjeros del 30 de mayo de 2025, Art. 9, Inciso b.

cooperación internacional para asesorar, asistir o financiar acciones administrativas o judiciales, incluso ante instancias internacionales, contra el Estado, criminalizando de facto la labor de litigio estratégico y el acompañamiento a víctimas[27]. La Corte Interamericana analizó esta disposición en cuatro resoluciones que abarcan 22 casos bajo su conocimiento, concluyendo que constituye una represalia contra las organizaciones representantes al exponerlos a eventuales sanciones, "lo cual puede disuadir [...] de continuar con su representación"[28].

De manera similar, en Ecuador, la Ley de Transparencia Social y su reglamentación prohíben a las organizaciones intervenir en actividades que puedan "obstaculizar" proyectos mineros legalmente autorizados, incluyendo la utilización de fondos —nacionales o internacionales— para acciones de supervisión, resistencia o cuestionamiento de la actividad extractiva, bajo amenaza de suspensión o disolución de la personería jurídica[29].

En esta misma línea, algunos Estados han justificado la aplicación de marcos normativos restrictivos recurriendo a las directrices y recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)[30]. Sin embargo, estas directrices no autorizan controles amplios, discrecionales ni punitivos sobre las organizaciones de la sociedad civil; por el contrario, exigen que toda medida adoptada en su nombre sea compatible con el Estado de derecho y con el derecho internacional de los derechos humanos[31]. El enfoque basado en riesgo que propone el GAFI demanda identificar amenazas reales y diferenciadas, evitar regulaciones indiscriminadas y asegurar el debido proceso, la proporcionalidad y la protección de terceros inocentes. Su correcta implementación no implica, en sí misma, un incumplimiento internacional, pero tampoco puede invocarse para legitimar sanciones severas, controles exhaustivos o medidas que generen efectos inhibidores sobre la labor legítima de las organizaciones, esto debe analizarse a la luz de los estándares de restricciones al derecho de asociación desarrollados por el SIDH, a los cuales referimos previamente.

---

[27] Congreso de Perú, Ley No. 32301 "Ley que modifica la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI", publicada el 15 de abril del 2025, artículo 21, inciso C) 2.

[28] Corte IDH. *Caso Ramos Durand y otros Vs. Perú*. Aplicación del artículo 53 del Reglamento de la Corte, 2 de mayo del 2025, párr. 14. *Ver también,* Corte IDH. *Caso Pueblos Indígenas Mascho Piro, Yora y Amahuaca vs. Perú,* Aplicación del artículo 53 del Reglamento de la Corte, *2* de julio del 2025, párr. 14. Ver también, Corte IDH. *Caso Gamboa García y otros vs. Perú,* Aplicación del artículo 53 del Reglamento de la Corte, 2 de julio del 2025. Corte IDH. *Casos Neira Alegría y otros; Castillo Páez; Barrios Altos; Cantoral Benavides; Durand y Ugarte; Huilca Tecse; Gómez Palomino; Baldeón García; La Cantuta; Cantoral Huamaní 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; Terrones Silva y otros Vs. Perú.* Aplicación del artículo 53 del Reglamento de la Corte y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de julio de 2025.

[29] Presidencia de Ecuador. Ley Orgánica de Transparencia Social. 27 de agosto de 2025; Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia Social, Octavo Suplemento Registro Oficial No. 153 el 28 de octubre de 2025.

[30] CIDH. Caso 14.407 - Personas afectadas por el cierre de la Fundación Pachamama. Ecuador. 17 de noviembre de 2025, véase a partir de la 1:31:40 hs. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/sesiones/audiencia.asp?Hearing=3848

[31] FATF, Protecting non-profits from abuse for terrorist financing through the risk-based implementation of revised FATF Recommendation 8, 16 de noviembre de 2023. Disponible en: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/protecting-non-profits-abuse-implementation-R8.html

De este modo, el uso de estándares financieros para justificar restricciones que exceden su propósito original agrava los riesgos identificados por la CIDH respecto de marcos legales que habilitan interferencias arbitrarias bajo definiciones vagas o indeterminadas.

Al respecto, la CIDH ha advertido que los Estados deben abstenerse de "promover leyes y políticas que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias respecto de los motivos legítimos para restringir las posibilidades de conformación y funcionamiento de las organizaciones de derechos humanos".[32] Adicionalmente,

> [A] nivel tanto administrativo como legislativo, los Estados deben también abstenerse de crear obstáculos o mantener cualquier impedimento o restricción desproporcionada al registro, establecimiento, financiamiento y operación de organizaciones de derechos humanos (…). La Comisión considera que los Estados deben dar instrucciones precisas a oficiales públicos en este sentido y debe imponer sanciones disciplinarias a quienes no cumplan con dichas instrucciones.[33]

Al respecto, la Declaración Interamericana de Principios sobre el Marco Legal para la Creación, Funcionamiento, Financiamiento y Disolución de Entidades Civiles sin Fines de Lucro adoptada por el Comité Jurídico Interamericano en 2023 determina:

> Principio 11 Sanciones proporcionales y debido proceso
>
> Las sanciones impuestas por los Estados a las entidades civiles sin fines de lucro sólo se aplicarán en circunstancias limitadas y previamente establecidas por ley. Serán progresivas, necesarias y estrictamente proporcionales, por causales razonables, motivadas y probadas dentro de un proceso judicial, con todas las garantías de debido proceso.
>
> Principio 12 Disolución voluntaria y forzosa
>
> La disolución de las entidades civiles sin fines de lucro, liquidación y disposición de sus bienes seguirá las previsiones de sus Estatutos y conforme exprese la voluntad de sus miembros. Los miembros no deben distribuir el patrimonio de la organización entre sí mismos. La disolución compulsiva, como sanción legal, será apropiada excepcionalmente, en los casos más graves que signifiquen una afectación a un interés legítimo reconocido por los instrumentos internacionales de derechos humanos, y cuando medidas menos restrictivas no alcancen para proteger dicho interés.

Con base en dichos principios, las sanciones que implican la suspensión o disolución de una asociación, por ejemplo a través de la cancelación de la personería jurídica de una organización, en un reciente informe sobre Nicaragua la Comisión Interamericana

[32] CIDH. Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 165.
[33] CIDH. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 29 diciembre 2017, párr. 131.

advierte que ésta constituye una de las formas más severas de restricción a la libertad de asociación, por lo que estas limitaciones deben utilizarse únicamente cuando no existan otras alternativas menos restrictivas, y deben regirse por los principios de proporcionalidad y necesidad[34].

Cuando la amenaza de multas onerosas, sanciones administrativas y penales o incluso la disolución frena la libertad de expresión de las organizaciones que realizan una labor de crítica, esto también tiene impactos sobre su derecho de asociarse libremente. Sobre esto, la Corte IDH ha concluido que el uso del derecho penal o de sanciones graves para castigar expresiones sobre asuntos de interés público (que es lo que hacen las leyes de agentes extranjeros al criminalizar la "actividad política") no solo es una limitación directa, sino que también es un método indirecto de restricción por su efecto disuasivo, atemorizador e inhibidor[35].

4. Estigmatización de las organizaciones de la sociedad civil

En el SIDH, la protección de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas defensoras de derechos humanos frente a actos de estigmatización se articula a partir de una doble dimensión de obligaciones estatales. Por un lado, los Estados tienen una obligación negativa de abstenerse de realizar acciones que desacrediten, intimiden o estigmaticen a quienes defienden derechos humanos.[36] Por otro lado, también están sujetos a una obligación positiva de generar y mantener condiciones que permitan el ejercicio libre, seguro y legítimo de su labor.[37]

En cuanto a la dimensión negativa de esta obligación, la Corte IDH ha desarrollado una sólida doctrina que condena y establece límites a las acciones estatales o paraestatales que buscan desacreditar, intimidar o deslegitimar a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a las personas defensoras de derechos humanos. La estigmatización es vista como una forma de restricción indirecta a la libertad de expresión y a la libertad de asociación y, en el caso de las personas defensoras de derechos humanos, como un obstáculo grave para el ejercicio de su labor.

En efecto, la Corte IDH ha señalado que las autoridades estatales que, por acción u omisión, contribuyan a la estigmatización de las personas defensoras de derechos humanos, vulneran su derecho a defender derechos humanos[38]. En esta línea, la

[34] CIDH, *Cierre de Espacio Cívico en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23, 23 de septiembre de 2023, párr. 174.
[35] Corte IDH, Caso Kimel vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 2 de mayo de 2008.
[36] Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 981.
[37] *Ibíd.*, párr. 979.
[38] *Ibíd.*, párr. 981.

CIDH ha advertido que la estigmatización propicia también un clima de hostilidad e intolerancia incompatible con una sociedad democrática[39].

Esta obligación adquiere particular relevancia cuando los discursos estigmatizantes provienen de autoridades públicas. Al respecto, la Corte Interamericana ha indicado que:

> [N]o sólo es legítimo, sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos. Además, (...) en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos.[40]

Al respecto, la CIDH ha resaltado que "los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a personas defensoras o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos"[41]. Asimismo, la CIDH ha expresado su especial preocupación por este tipo de declaraciones estigmatizantes provenientes de autoridades públicas, durante los procesos de aprobación de leyes de agentes extranjeros[42].

Como lo ha documentado la CIDH, estos discursos buscan socavar la confianza pública en el trabajo de las organizaciones, deteriorando el debate público y aumentando los riesgos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en contextos de escalada de la violencia en su contra[43]. En particular, el uso de la etiqueta "agentes extranjeros" puede automáticamente deslegitimar a las organizaciones de la sociedad civil, sugiriendo que sus actividades no responden a los intereses nacionales, sino que son instrumentos de "intereses extranjeros" o "intervención". A ello se suma la difusión de etiquetas como "terroristas" contra las

[39] CIDH, *Tercer informe Situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 119/25, 15 de abril del 2025, párr. 174.
[40] Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 131.
[41] CIDH, *Tercer informe Situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 119/25, 15 de abril del 2025, párr. 181.
[42] *Ibid.*, párr. 174.
[43] *Id.*

organizaciones y personas defensoras, así como el uso indebido de legislaciones antiterroristas para limitar el funcionamiento de las organizaciones de sociedad civil[44].

Este patrón se observa claramente en el caso de Nicaragua Desde 2018, las autoridades elaboraron un listado de 1.797 organizaciones sin fines de lucro consideradas "en riesgo" de incurrir en delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva[45]. En este contexto, el Gobierno canceló la personería jurídica de diversas organizaciones de derechos humanos que participaron activamente en las protestas de 2018, alegando que promovían el "terrorismo", los "crímenes de odio", la "destrucción de la propiedad" y el "asalto a la dignidad humana"[46]. La promulgación de un conjunto de leyes orientadas a regular dichas prácticas y a controlar a las organizaciones de la sociedad civil[47] ha sido utilizada para cancelar de forma arbitraria la personería jurídica de estas entidades, al tiempo que se les estigmatiza públicamente. Hasta la fecha, se contabilizan 5441 organizaciones de la sociedad civil cuya personería jurídica ha sido cancelada[48].

Una dinámica similar se observa en el caso de Perú. Ciertas autoridades, integrantes de grupos extremistas y ciertos medios de comunicación impulsan las denominadas campañas de "terruqueo", acusando a las personas que sostienen ideas contrarias a las suyas de ser "terroristas".[49] La afectación que genera el terruqueo a personas defensoras de derechos humanos en Perú ha sido condenada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas y la CIDH.[50] Estas campañas de terruqueo, además de exacerbar el clima de hostilidad contra las personas defensoras de derechos humanos, se utilizaron para justificar la aprobación de la conocida como Ley APCI. Ejemplo de ello es que, durante el acto de promulgación de esta norma, la entonces Presidenta de Perú aseguró que esta norma iba a poner bajo una revisión exhaustiva a una minoría de ONGs que actúan en contra de los intereses de nuestro país, sembrando odio y atacando nuestro sistema", reforzando así un discurso oficial que cuestiona la legitimidad de la labor de las organizaciones.[51]

---

[44] CIDH, *Tercer informe Situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 119/25, 15 de abril del 2025, párr. 214.
[45] Consejo Nacional ALA/CFT/CFP, Informe Ejecutivo, Estrategia y Plan Nacional ALA/CFT/CFP 2021-2025.
[46] CIDH, *Cierre de Espacio Cívico en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23, 23 de septiembre de 2023, párr. 155.
[47] Ley no. 977 contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, aprobada el 16 de julio de 2018; la Ley no. 1040 sobre la Regulación de Agentes Extranjeros, aprobada el 15 de octubre de 2020; la Ley no. 1115 general de Regulación y Control de Organismos sin Fines de Lucro de la República de Nicaragua, aprobada el 31 de marzo de 2022224; Ley no. 1127 que reforma el objeto de Ley No. 1115, aprobada el 11 de agosto de 2022.
[48] MESENI, Organizaciones de la sociedad civil canceladas en Nicaragua. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/MESENI/Boletines/boletin-meseni-2025_04.html
[49] Ver, Aguirre, Carlos, "Terruco de m … Insulto y estigma en la guerra sucia peruana", Histórica, pág. 109.
[50] ONU. *Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú*, 19 de octubre del 2023, párrs. 136-138. CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales.* OEA/SER.L/C/II. Doc. 57/23 de 23 de abril del 2023, párr. 221 y 222.
[51] Presidencia de la República del Perú. "Presidenta Boluarte: Ley impedirá que algunas ONGs reciban financiamiento para promover el odio y división del país". 14 de abril de 2025. Disponible en:

Finalmente, además del deber de abstención, el SIDH ha enfatizado que la respuesta estatal frente a la estigmatización debe incluir el cumplimiento efectivo de una obligación positiva de protección. Concretamente, la Corte IDH ha establecido que los Estados tienen la obligación, en virtud del deber especial de protección de los y las defensoras de derechos humanos de:

> [R]econocer, promover y garantizar los derechos de las personas defensoras, afirmando la relevancia de su papel en una sociedad democrática y procurando proveerles de los medios necesarios para que ejerzan adecuadamente su función. Esto conlleva la necesidad de abstenerse de imponer a las personas defensoras obstáculos que dificulten la efectiva realización de sus actividades, estigmatizarlas o cuestionar la legitimidad de su labor, hostigarlas o, de cualquier forma, propiciar, tolerar o consentir su estigmatización, persecución u hostigamiento[52].

En este sentido, la Asamblea General de la OEA ha precisado que los Estados deben comprometerse a la promoción de "la plena participación de la ciudadanía en el sistema político, para aumentar la credibilidad y confianza ciudadanas en las instituciones democráticas, incluyendo el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil"[53]. Esto implica reconocer públicamente la legitimidad e importancia de la labor de las organizaciones de la sociedad civil y personas defensoras de derechos humanos para la consolidación democrática y el Estado de Derecho.

En suma, la estigmatización de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas defensoras de derechos humanos constituye una forma de restricción indebida al derecho de asociación, en tanto afecta directa y estructuralmente las condiciones necesarias para su ejercicio efectivo. En consecuencia, cuando estas prácticas se traducen en marcos normativos, decisiones administrativas o discursos oficiales que restringen o inhiben el funcionamiento de las organizaciones, la estigmatización opera como un mecanismo indirecto pero efectivo de limitación del derecho de asociación, incompatible con los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

5. Reconocimiento de patrones estructurales de cierre del espacio cívico

Los estándares del SIDH han reconocido que el cierre del espacio cívico no sólo suele manifestarse a través de una medida aislada, sino mediante la interacción acumulada de diversas formas de restricción que, en su conjunto, vulneran los derechos a la

https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/1145678-presidenta-boluarte-ley-impedira-que-algunas-ongs-reciban-financiamiento-para-promover-el-odio-y-division-del-pais

[52] Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 979.

[53] Asamblea General de la OEA, Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas, AG/DEC. 31 (XXXIII-O/03), declaración aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 10 de junio de 2003.

libertad de asociación, la libertad de expresión, a la vida, al derecho a defender derechos y a la participación política, entre otros[54].

Así, las prácticas desarrolladas *supra* tales como el establecimiento de registros que establecen una supervisión y limitación en el acceso a financiamiento indebida; sanciones administrativas a organizaciones de sociedad civil incluyendo su disolución y la emisión de discursos estigmatizantes en contra de personas defensoras, suelen operar de manera articulada con otras formas de amedrentamiento y control. Entre estas, se encuentra la criminalización mediante el uso abusivo del sistema judicial, en particular a través de litigios estratégicas contra la participación pública (SLAPPS), así como situaciones de especial gravedad tales como asesinatos, agresiones, amenazas y ataques a personas defensoras que buscan silenciar a personas defensoras de derechos humanos

La Corte IDH ha señalado que las agresiones dirigidas contra personas defensoras de derechos humanos no solo afectan directamente su vida e integridad, sino que generan un efecto intimidatorio más amplio sobre otras personas y colectivos que realizan labores similares[55]. Este impacto disuasivo, dada la relevancia social de la defensa de los derechos humanos, produce un daño grave a la comunidad en su conjunto, ya que los intentos de silenciar o inhibir a quienes defienden derechos no solo vulneran sus garantías individuales, sino que también privan a la sociedad del acceso a la justicia frente a violaciones de derechos humanos, de la vigilancia social sobre su cumplimiento y del acompañamiento y apoyo a las víctimas[56].

Este efecto amedrentador a las actividades de defensa de derechos humanos, no sólo se genera con las formas más extremas de agresión a personas defensoras de derechos humanos, sino también mediante mecanismos menos visibles, pero igualmente eficaces para inhibir la participación pública, como las demandas estratégicas contra la participación (en inglés llamadas “SLAPPs”). La CIDH ha señalado que son “un uso abusivo de los mecanismos judiciales que debe ser regulado y controlado por los Estados”.[57] Estos litigios estratégicos, si bien generalmente se han analizado por su afectación a la libertad de expresión,[58] también operan como un obstáculo estructural al ejercicio efectivo de la libertad de asociación, al imponer cargas económicas, emocionales y temporales que reducen la capacidad de las organizaciones para organizarse y defender derechos.

[54] CIDH, *Cierre de Espacio Cívico en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23, 23 de septiembre de 2023, párr. 4.
[55] Corte IDH, *Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras,* Sentencia de 26 de septiembre de 2018, párr. 69.
[56] *Ibíd,* párr. 70.
[57] CIDH, *Informe anual. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,* OEA/Ser.L/V/II. Doc 39, 3 de marzo del 2025, párr. 46.
[58] Corte IDH. *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446. Párr. 95. Corte IDH. Emergencia Climática y Derechos Humanos Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Párr. 568.

Finalmente, cabe recalcar que estos patrones identificados de cierre de espacio cívico también afectan la subsistencia del sistema democrático. La Corte IDH destaca que las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las personas defensoras contribuyen de manera esencial a la democracia y la observancia de los derechos humanos, en tanto actúan como garantes contra la impunidad[59]. En esta misma línea, la CIDH subraya que la libertad de asociación es un componente esencial del espacio cívico, pues fortalece la capacidad de las personas y de los colectivos históricamente excluidos para articular sus voces, experiencias y demandas[60]. Este derecho permite que individuos y grupos se organicen y participen activamente en asuntos que consideran relevantes o que les afectan directamente. Por tanto, la articulación con el derecho de reunión y la libertad de expresión se configura como un medio democrático fundamental para canalizar de manera colectiva la disidencia pacífica, ejercer la crítica pública y fortalecer la gobernanza democrática[61].

Recomendaciones

1. Registro de asociaciones y reconocimiento de la personalidad jurídica

1.1. La Observación General debe aclarar que el derecho a la libertad de asociación no está condicionado al registro ni al reconocimiento de la personalidad jurídica, y que las personas pueden asociarse y actuar colectivamente de manera legítima con o sin registro formal. Sin perjuicio de ello, cuando los Estados establezcan sistemas de registro para el reconocimiento de la personalidad jurídica o para efectos específicos —como la recepción de cooperación internacional, la gestión de recursos o la interacción con autoridades—, dichos procedimientos deben ser expeditos, transparentes, simples y sujetos a plazos definidos. Asimismo, debe prohibirse expresamente el otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades administrativas para negar, suspender o no renovar la inscripción o la personalidad jurídica de las asociaciones.

1.2. Presunción a favor de la asociación: El Comité debe afirmar que el derecho de asociación se presume como un ejercicio legítimo. El régimen de registro debe estar orientado a facilitar la actividad asociativa y no a controlarla, y la falta de registro no debe afectar la capacidad de una organización para buscar y utilizar recursos lícitos en la persecución de sus fines.

[59] Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 973.
[60] CIDH, *Cierre de Espacio Cívico en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23, 23 de septiembre de 2023, párr. 5.
[61] *Id.*

2. Normas de financiación

2.1. Inclusión explícita del derecho a la financiación: La Observación General debe afirmar que la libertad de asociación incluye intrínsecamente el derecho a buscar, recibir y utilizar fondos de todas las fuentes lícitas, nacionales e internacionales.

2.2. Prohibición de restricciones indirectas al financiamiento: Se debe condenar la imposición de cargas tributarias desproporcionadas (como impuestos punitivos sobre fondos extranjeros) o la utilización de conceptos jurídicos vagos o amplios ("fines políticos", "alterar el orden público") para restringir, prohibir o penalizar el uso de fondos en actividades legítimas de la sociedad civil.

2.3. Funcionalidad de las autoridades de supervisión: Se debe establecer que las entidades estatales encargadas de la supervisión financiera deben operar bajo el principio de facilitación, limitándose a la verificación de la transparencia y la rendición de cuentas conforme a leyes tributarias generales, y absteniéndose de cualquier interferencia que limite la libertad operativa.

3. Supervisión estatal y sanciones

3.1. Principio de legalidad estricta y prohibición de discrecionalidad. La Observación General debe enfatizar que toda restricción y sanción debe estar establecida en una ley con precisión técnica, prohibiendo la utilización de categorías vagas que otorguen discrecionalidad a las autoridades para imponer controles intensivos, multas o suspensiones.

3.2. Proporcionalidad y *ultima ratio* de las sanciones: Se debe recalcar que las sanciones impuestas a las asociaciones o las personas que las integran deben ser proporcionales al incumplimiento. La suspensión o disolución forzosa debe ser considerada como una medida de *ultima ratio*, reservada para los casos más graves que afecten un interés legítimo imperioso y solo cuando medidas menos restrictivas sean insuficientes.

3.3. Proporcionalidad y efecto inhibidor: El Comité debe subrayar que las sanciones aplicables a las asociaciones deben ser estrictamente necesarias y proporcionales, y que la previsión o aplicación de sanciones excesivas puede generar un efecto inhibidor, constituyendo una restricción indirecta e incompatible con la libertad de asociación y de expresión.

4. Estigmatización de las organizaciones de la sociedad civil

4.1. Prohibición de discursos estigmatizantes por parte de autoridades públicas: La Observación General debe establecer la obligación positiva de los Estados de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen, desacrediten o deslegitimen la labor de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas defensoras de derechos humanos, incluido el uso de calificativos con intención peyorativa, como la caracterización de "agentes extranjeros". Asimismo, debe afirmarse que las autoridades, en su calidad de garantes de los derechos fundamentales, están sujetas a un deber reforzado de diligencia al pronunciarse sobre asuntos de interés público, debiendo evitar expresiones que puedan constituir injerencias directas o indirectas o generar riesgos para quienes participan en la deliberación pública, especialmente en contextos de conflictividad o polarización[62].

4.2. Deber de reconocimiento: Los Estados deben promover activamente un clima de respeto y apoyo para la labor de la sociedad civil. Esto incluye el deber de reconocer públicamente la importancia de las organizaciones en el debate público y la promoción de la credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

4.3. Restricción al uso de normas de seguridad nacional y antiterrorismo: Se debe advertir que la aplicación de legislación en materia de seguridad nacional y antiterrorismo a las organizaciones de la sociedad civil debe ser excepcional y estrictamente necesaria, y el Comité debe condenar su uso cuando tenga un resultado estigmatizante o restrictivo de su labor legítima.

5. Reconocimiento de patrones estructurales de cierre del espacio cívico

5.1. Análisis acumulativo de las restricciones: El Comité debe establecer que, al evaluar el cumplimiento del artículo 22 del PIDCP, los Estados deben considerar el efecto acumulativo de las medidas regulatorias y las prácticas estatales, incluyendo controles de registro, restricciones financieras, sanciones y discursos públicos. Medidas que, aisladamente, podrían parecer conformes con el Pacto pueden configurar en conjunto un patrón de cierre del espacio cívico incompatible con la libertad de asociación, especialmente cuando se aplican en contextos de violencia persistente, amenazas o ataques contra personas defensoras y sus procesos organizativos.

[62] Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 702.

5.2. Perspectiva diferenciada y reforzada: La Observación General debe reconocer que las restricciones a la libertad de asociación tienen un impacto desproporcionado en la capacidad de los grupos vulnerables y marginados para ejercer sus derechos. Por lo tanto, el control de las restricciones debe ser especialmente riguroso cuando afecten a organizaciones que representan a estos grupos.

Conclusión

El análisis conjunto de los estándares del Sistema Interamericano y de las tendencias recientes en la región evidencia que la libertad de asociación enfrenta desafíos crecientes derivados de marcos normativos y prácticas administrativas orientadas a controlar, restringir o disuadir la labor de las organizaciones de la sociedad civil. Las medidas examinadas, incluyendo requisitos de registro excesivos, controles diferenciados sobre el financiamiento, facultades sancionatorias amplias y discursos estigmatizantes, no solo constituyen interferencias incompatibles con el artículo 22 del PIDCP, sino que, en su interacción acumulada, configuran patrones de cierre del espacio cívico que afectan de manera especial a quienes desempeñan funciones esenciales para el fortalecimiento democrático, como la defensa de derechos humanos y la participación ciudadana. Ellas se suman a patrones de hostigamiento de hecho de las personas defensoras de derechos humanos y las asociaciones a las que pertenecen en una región con alto nivel de violencia letal dirigida contra aquellas.

En este contexto, la actualización y fortalecimiento de la interpretación del artículo 22 a través de la Observación General resulta crucial. El Comité de Derechos Humanos tiene la oportunidad de establecer estándares más claros, exigentes y adaptados a las dinámicas contemporáneas, asegurando que cualquier regulación estatal cumpla con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Asimismo, puede reafirmar la obligación de los Estados de generar un entorno seguro y propicio para el trabajo de las organizaciones, reconociendo su aporte indispensable a la vida democrática y al goce efectivo de los derechos humanos.

En suma, garantizar la libertad de asociación no sólo implica evitar restricciones arbitrarias, sino también adoptar medidas positivas para que las organizaciones puedan constituirse, operar y contribuir plenamente a la sociedad. Una Observación General robusta y contextualizada fortalecerá la protección internacional de este derecho y brindará herramientas claras para enfrentar los desafíos actuales y futuros en la región y en el mundo.