CIUDADANÍA Y LIBERTAD

Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Guy Pérez Cisneros

Barreras legales y criminalización de la libertad de asociación

Estudio comparado de ocho países y estrategia de incidencia

CUBA · NICARAGUA · RUSIA · VENEZUELA · GEORGIA · EL SALVADOR · KAZAJISTÁN · PERÚ

Carolina Barrero
Investigadora principal

Miami, noviembre de 2026
Con el apoyo de Atlas Network

Nota sobre esta edición

Los capítulos dedicados a Georgia, Kazajistán y El Salvador fueron revisados por especialistas externos de cada país. Los de Cuba, Nicaragua, Venezuela, Rusia y Perú se elaboraron a partir de fuentes primarias y se contrastaron con la documentación de organismos internacionales y de organizaciones especializadas.

El estudio describe la situación normativa al 4 de septiembre de 2026 e incorpora las reformas posteriores de las que se tuvo constancia documental hasta el cierre de esta edición. Las observaciones de lectores y especialistas pueden dirigirse a carolina.barrero@ciudadaniaylibertad.org y se recogerán en una edición revisada prevista para 2027.

Agradecimientos

Ciudadanía y Libertad agradece a Natalie Alkiviadou, Hane Crevelari, Reed Dhein, Alyssa DiPadova, Eduardo Escobar, Anet Hernández Agrelo, Joyce Lee, Jacob Mchangama, Maureen Meyer, Leonid Nikonov, Katie Turner, Alberto Vergara, Colleen Wood, Edwin Zarco, Davit Zedelashvili y al equipo de Georgia’s Future Academy.

Cita sugerida

Barrero, Carolina. Barreras legales y criminalización de la libertad de asociación. Estudio comparado de ocho países y estrategia de incidencia. Miami, Ciudadanía y Libertad, noviembre de 2026.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Atlas Network. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Ciudadanía y Libertad.

© 2026 Ciudadanía y Libertad · ciudadaniaylibertad.org

Contenido

Resumen ejecutivo.....4

1. Introducción: la ley como arma contra la asociación.....6

2. Marco normativo internacional.....8

3. Metodología: el Índice Global de Asociación (IGA).....10

4. Resultados comparados.....12

5. Patrones transversales.....16
5.1 La entrada: de la autorización previa al registro-trampa.....16
5.2 El dinero como talón de Aquiles: cinco variantes de un mismo ataque.....17
5.3 La difusión del modelo ruso y sus mutaciones.....20
5.4 Del derecho de las ONG al derecho penal.....22
5.5 La disolución sin juez.....24
5.6 Reunión pacífica: notificación en el nombre, autorización en la sustancia.....25
5.7 Estigmatización, exilio y represión transnacional.....26
5.8 El perímetro digital.....27
5.9 Los estándares internacionales: incumplir, salir, reescribir.....27

6. Perfiles de país.....29
6.1 Cuba · IGA 95,5.....29
6.2 Nicaragua · IGA 94,7.....30
6.3 Rusia · IGA 86,1.....31
6.4 Venezuela · IGA 84,4.....31
6.5 Georgia · IGA 72,4.....32
6.6 El Salvador · IGA 68,4.....32
6.7 Kazajistán · IGA 65,3.....33
6.8 Perú · IGA 39,4.....34

7. Cuba en perspectiva comparada.....35

8. Recomendaciones.....37
8.1 A los Estados estudiados.....37
8.2 A la Unión Europea y sus Estados miembros.....37
8.3 A la OEA, la CIDH y la Corte Interamericana.....38
8.4 Al sistema de Naciones Unidas.....38
8.5 A los donantes y a la comunidad filantrópica.....38
8.6 A la sociedad civil.....39

9. Conclusiones.....40

Anexo A. Nota sobre el inventario legal y la verificación de fuentes.....42

Anexo B. Fuentes principales.....43
B.1 Estándares y jurisprudencia internacional.....43
B.2 Audiencias legislativas e informes comparados.....43
B.3 Fuentes de práctica por país.....44
B.4 Repositorios legales consultados.....45

Resumen ejecutivo

La libertad de asociación figura entre los primeros derechos que un régimen autoritario desmonta, y en los últimos años ese desmontaje se ejecuta cada vez más por medio de leyes. El International Center for Not-for-Profit Law registró entre 2019 y 2024 más de 270 iniciativas legales restrictivas de la sociedad civil en 72 países. Un tercio de ellas ataca directamente la posibilidad de constituir y operar una organización, la mitad corresponde a leyes de alcance general sobre seguridad nacional, extremismo o ciberdelitos que se aplican a toda la sociedad, y dieciocho Estados han introducido leyes de registro de la "influencia extranjera". Douglas Rutzen lo resumió ante el Senado de Estados Unidos al advertir que los gobiernos "están convirtiendo el Estado de derecho en el imperio de la ley".

Este informe compara la arquitectura legal que restringe el derecho de asociación en ocho países, Cuba, Nicaragua, Venezuela, Rusia, Georgia, El Salvador, Kazajistán y Perú, mediante el Índice Global de Asociación (IGA), un instrumento propio de trece dimensiones y cuarenta y cuatro indicadores puntuados de 0 (garantía plena) a 4 (prohibición o criminalización) a partir de la ley vigente y de su aplicación. Cada puntuación se apoya en el texto legal citado por artículo y en al menos una fuente de práctica.

Los resultados dibujan tres niveles. Cuba (95,5 sobre 100) y Nicaragua (94,7) se sitúan en la banda de represión total: en ambos casos el Estado ha logrado eliminar, de iure o de facto, la existencia de organizaciones independientes. Rusia (86,1) y Venezuela (84,4) ocupan la misma banda por vías distintas: Rusia mediante el modelo de "agente extranjero" que inventó en 2012 y ha llevado hasta la muerte civil de los designados; Venezuela mediante la acumulación de leyes de soberanía, odio, antiterrorismo y control de ONG que criminalizan a las personas sin necesidad de disolver formalmente a las organizaciones. Georgia (72,4), El Salvador (68,4) y Kazajistán (65,3) están en la banda de restricciones severas, cada uno ilustrando una variante del mismo modelo, trasplante escalonado del esquema ruso, impuesto del 30 % sobre los fondos extranjeros, registro público de financiación foránea. Perú (39,4) es el único caso de restricciones moderadas, y muestra cómo un Congreso formalmente democrático convierte una agencia de cooperación en autoridad de licencia y sanción.

Cinco patrones atraviesan la muestra. Primero, la convergencia sobre el dinero: en las ocho jurisdicciones el acceso a recursos, en particular externos, es el punto de ataque preferido, con cinco variantes que van de la criminalización (Cuba, Ley 88/1999 y Código Penal art. 143) al impuesto (El Salvador, 30 %), la etiqueta (Rusia, Nicaragua, Georgia), la autorización previa (Georgia, Perú, Venezuela 2010) y el registro público (Kazajistán). Segundo, la difusión del modelo ruso de 2012 y su mutación: la versión original exigía fondos extranjeros y "actividad política"; en 2022 Rusia suprimió el requisito del dinero, el 96 % de los designados en 2025 no había recibido financiación extranjera, y Georgia recorrió en dos años el camino que Moscú tardó una década en completar. Tercero, la migración de la sanción del derecho administrativo al derecho penal: en siete de los ocho países la asociación no autorizada, la recepción de fondos o la mera crítica se persiguen con tipos penales de amplia formulación y penas que alcanzan los veinte, treinta o más años. Cuarto, el vaciamiento del control judicial: la disolución o

cancelación se decide por acuerdo ministerial (Nicaragua, El Salvador), por un registro dependiente del Ministerio del Interior (Venezuela) o por tribunales capturados (Rusia, Georgia); solo Perú conserva una prohibición constitucional operativa de la disolución administrativa. Quinto, el uso de herramientas antilavado y antiterrorismo, listas, congelamientos, registros de "sujetos obligados", como capa financiera de la represión, en contra de la propia Recomendación 8 del GAFI.

Cuba aparece como el punto final de la trayectoria: un sistema que nunca necesitó una ley de agentes extranjeros porque la Ley 54/1985 de Asociaciones ya negaba el registro a toda organización con fines "idénticos o similares" a los de una entidad existente (art. 8, inciso d), el Código Penal castiga la asociación no autorizada (art. 274) y la financiación externa es un delito contra la seguridad del Estado (art. 143). La comparación permite fijar los estándares mínimos que debe cumplir la anunciada Ley de Formas Asociativas, régimen de notificación, supresión del criterio de similitud, registro público, disolución exclusivamente judicial, despenalización del acceso a recursos, y señala las palancas internacionales disponibles: el diálogo de derechos humanos del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-Cuba, el Examen Periódico Universal, la pertenencia de Cuba al Consejo de Derechos Humanos (2024–2026) y el caso 2258 del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

El informe concluye con recomendaciones a los Estados, a la Unión Europea, a la OEA y la CIDH, al sistema de Naciones Unidas, a los donantes y a la propia sociedad civil, alineadas con la Declaración Conjunta de septiembre de 2024 de los relatores de la ONU, la CIDH, la Comisión Africana, la AICHR y la OSCE/ODIHR: derogar y abstenerse de adoptar leyes de "agentes extranjeros", condicionar la cooperación al respeto del derecho de asociación, financiar a la sociedad civil en el exilio y construir un sistema de alerta temprana que actúe antes de que las leyes lleguen al pleno.

1. Introducción: la ley como arma contra la asociación

Durante décadas la represión de la sociedad civil se estudió como un fenómeno de hecho: detenciones, allanamientos, desapariciones. Lo que distingue la última década es que los Estados que quieren cerrar el espacio cívico ya no necesitan actuar fuera de la ley; la escriben. El fenómeno tiene nombre, "legalismo autoritario", y una genealogía precisa. En julio de 2012, meses después de las protestas contra su regreso al Kremlin, Vladimir Putin promulgó la Ley Federal 121-FZ, que obligaba a toda organización no comercial que recibiera fondos del exterior y participara en "actividad política" a registrarse como "agente extranjero". Trece años después esa fórmula ha sido copiada, adaptada o superada en al menos dieciocho países, y sus variantes, impuestos, registros, autorizaciones previas, listas de terroristas, se han extendido a Estados que no tienen ley de agentes extranjeros pero producen el mismo efecto.

La libertad de asociación es el derecho que hace posibles todos los demás derechos colectivos: sin ella no hay partidos, sindicatos, prensa independiente ni organizaciones de defensa de derechos humanos. Por eso es el primero que cae. Las tres funciones que un régimen autoritario necesita anular, la vigilancia del poder, la representación de intereses ajenos al Estado y la conexión con el exterior, se ejercen a través de organizaciones, y las organizaciones tienen una vida jurídica que el Estado controla en cada etapa: constitución, registro, gobierno interno, financiación, actividades, disolución. Una ley bien diseñada permite intervenir en cualquiera de esas etapas con apariencia de legalidad y a bajo coste reputacional.

Este informe extiende a ocho jurisdicciones el análisis que Ciudadanía y Libertad hizo en 2025 sobre Cuba en El derecho de asociación en Cuba: arquitectura legal de la represión. Aquella investigación mostró que el ordenamiento cubano no restringe el derecho de asociación: lo sustituye por un privilegio que el Estado concede a quien se alinea con sus fines. La pregunta que motiva este estudio es qué lugar ocupa ese modelo en el panorama mundial, qué tienen en común los ordenamientos que caminan hacia él y qué puntos de apoyo ofrece el derecho internacional para revertir la tendencia.

La selección de países responde a una tipología de la represión. Cuba y Nicaragua representan el cierre total, alcanzado por vías diferentes, autorización previa y monopolio de las organizaciones de masas en un caso, cancelación masiva de personalidades jurídicas en el otro. Rusia es el origen del modelo de agente extranjero y muestra su trayectoria una vez instalado. Venezuela ilustra la acumulación de instrumentos, soberanía, odio, antiterrorismo, control de ONG, y el caso de una transición que libera personas sin desmontar leyes. Georgia es el ejemplo más claro de trasplante escalonado del modelo ruso por un Estado que era candidato a la Unión Europea. El Salvador muestra la variante fiscal, el impuesto en lugar de la prohibición, adoptada por un régimen hiperpresidencial con Constitución, tribunales y fiscalía bajo control del Ejecutivo. Kazajistán ofrece el modelo de "transparencia", registro público de financiación extranjera vía código tributario, que produce estigmatización y desbancarización sin etiqueta formal. Perú, finalmente, es el caso de contraste: una democracia deteriorada en la que el Congreso reutiliza una agencia de cooperación técnica como autoridad de control.

El informe se organiza en ocho partes. La sección 2 resume el marco normativo internacional aplicable. La sección 3 explica la metodología del Índice Global de Asociación. La sección 4 presenta los resultados comparados. La sección 5, el núcleo analítico, identifica los patrones transversales dimensión por dimensión. La sección 6 ofrece perfiles sintéticos de cada país. La sección 7 sitúa a Cuba en perspectiva comparada, la sección 8 formula recomendaciones y la sección 9 recoge las conclusiones. Los anexos contienen una nota sobre el inventario legal y la verificación de las fuentes, y la relación de las fuentes principales. La matriz completa de puntuaciones, con la justificación y la cita de cada indicador, se facilita a quien la solicite.

2. Marco normativo internacional

El derecho a la libertad de asociación está reconocido en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 10 de la Carta Africana, además de los convenios 87 y 98 de la OIT en materia sindical. Todos ellos admiten restricciones únicamente cuando están previstas por la ley, persiguen un fin legítimo taxativamente enumerado, seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud o moral públicas, derechos de terceros, y son necesarias en una sociedad democrática, lo que implica proporcionalidad y no discriminación. La "transparencia" no figura entre los fines legítimos: como recuerda la Declaración Conjunta de 2024, invocarla "no constituye por sí misma un objetivo legítimo que permita restringir estos derechos".

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha desarrollado ese marco en una serie de informes que este estudio utiliza como referencia de codificación: el informe sobre mejores prácticas (A/HRC/20/27, 2012), que fija el régimen de notificación, no de autorización, como estándar de constitución de asociaciones y exige que la disolución sea una medida excepcional adoptada por un tribunal independiente; el informe sobre acceso a recursos (A/HRC/50/23, 2022) y sus directrices complementarias (A/HRC/53/38/Add.4, 2023), que establecen que "la capacidad de buscar y recibir recursos de fuentes nacionales y extranjeras es parte integral y vital del derecho a la libertad de asociación"; el informe de 2024 sobre los actores no estatales (A/79/263) y el de 2025 sobre transparencia y control de la sociedad civil (A/HRC/59/44), presentado por la relatora Gina Romero ante la Comisión Tom Lantos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos el 9 de septiembre de 2025.

Dos sentencias internacionales han fijado el estándar frente a las leyes de agentes extranjeros. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en Ecodefence y otros c. Rusia (demandas 9988/13 y otras 60, 14 de junio de 2022), declaró que la ley rusa de 2012 vulnera el artículo 11 leído con el artículo 10 del Convenio respecto de 73 organizaciones, por su imprevisibilidad y por el efecto estigmatizador de la etiqueta; Rusia se niega a ejecutar la sentencia. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Comisión c. Hungría (C-78/18, 18 de junio de 2020), anuló la ley húngara de "transparencia" de 2017 y afirmó que el acceso a la financiación es un elemento sustantivo de la libertad de asociación protegida por el artículo 12 de la Carta de Derechos Fundamentales; la ley fue derogada en 2021. En el sistema interamericano, la Comisión ha calificado la Ley 1040 de Nicaragua como un intento de "silenciar a las personas y organizaciones que se consideran opositoras" y la Corte Interamericana ordenó a Perú, en resoluciones de mayo y julio de 2025, garantizar que las organizaciones representantes de víctimas puedan litigar sin represalias bajo la ley de la APCI. La Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR, en sus Directrices Conjuntas sobre Libertad de Asociación (2014) y en sus opiniones sobre Georgia (CDL-AD(2024)020; CDL-AD(2025)001), han recomendado la derogación de las leyes georgianas de 2024 y 2025.

La Declaración Conjunta sobre la protección del derecho a la libertad de asociación ante las leyes de "agentes extranjeros" y "influencia extranjera", adoptada el 13 de septiembre de 2024 por la Relatora Especial de la ONU, el Relator para la Libertad de Expresión y el Relator sobre Defensores de la CIDH, el Relator sobre Defensores de la Comisión Africana, la representante de Indonesia en la AICHR y la OSCE/ODIHR, sintetiza el estándar en nueve principios y veintiséis medidas. Este informe utiliza en particular cuatro de ellos como criterios de codificación: el derecho de las asociaciones, registradas o no, a buscar y utilizar recursos, incluidos los extranjeros, "sin autorización previa u otros impedimentos indebidos" (principio 1); la obligación de garantizar un registro "simple, accesible, no discriminatorio, no oneroso o gratuito" y de no obligar a registrarse para existir (principio 4); la regla de que el origen extranjero de los fondos "por sí solo no justifica un trato diferenciado" (principio 5); y la exigencia de que la suspensión y la disolución involuntaria sean medidas excepcionales sujetas a decisión judicial independiente (principio 8). Las medidas 12 a 14, derogar las leyes de agentes extranjeros, abstenerse de adoptarlas, no imponer etiquetas estigmatizantes, y la medida 19, no imponer penas privativas de libertad por el ejercicio del derecho de asociación, sirven de referencia a las recomendaciones finales.

Un último elemento del marco es la Recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), modificada en 2023 para aclarar que las medidas contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo deben aplicarse a las organizaciones sin fines de lucro con un enfoque de riesgo y no pueden utilizarse para suprimir el sector. En octubre de 2022 el propio GAFI expresó su "fuerte preocupación por la posible aplicación indebida de sus estándares" en Nicaragua. Como muestra la sección 5, cinco de los ocho países estudiados utilizan la normativa antilavado como capa financiera de la represión.

3. Metodología: el Índice Global de Asociación (IGA)

El IGA mide el grado en que un ordenamiento jurídico, en su texto y en su aplicación, restringe el derecho de asociación. Se compone de trece dimensiones que siguen el ciclo de vida de una organización y su entorno: D1 constitución y reconocimiento legal; D2 registro y requisitos; D3 gobernanza y control estatal; D4 financiamiento y sostenibilidad; D5 operaciones y actividades; D6 reunión pacífica; D7 sanciones administrativas y penales; D8 disolución, suspensión y cancelación; D9 entorno digital y datos; D10 estigmatización, seguridad y hostigamiento; D11 tributación y cargas económicas; D12 acceso a la justicia y remedios; D13 estándares internacionales y cooperación. Cada dimensión contiene entre tres y cuatro indicadores, cuarenta y cuatro en total.

Cada indicador se puntúa en una escala común de 0 a 4: 0, garantía plena en la ley y en la práctica; 1, garantía legal con trabas menores en la práctica; 2, restricciones moderadas (trámites o controles desproporcionados); 3, restricciones severas (permiso discrecional, vigilancia, sanciones frecuentes); 4, prohibición o criminalización de facto o de iure. La puntuación refleja el efecto combinado de la ley y la práctica: un texto permisivo sistemáticamente ignorado se puntúa por la práctica; un texto represivo no aplicado se puntúa al menos con 2 por su efecto inhibitorio, salvo evidencia de que es letra muerta. El índice de cada dimensión es el promedio simple de sus indicadores; el IGA (0–4) es la suma ponderada de los índices de dimensión, los pesos, que suman uno, van de 0,15 para las sanciones a 0,02 para el acceso a la justicia y los estándares internacionales; el IGA (0–100) multiplica ese valor por 25. La interpretación distingue cuatro bandas: apertura amplia (0–25), restricciones moderadas (26–50), restricciones severas (51–75) y represión total o prohibición de facto (76–100).

Las reglas de codificación son tres. Primero, prioridad de la fuente primaria: cada indicador cita el instrumento legal por su título oficial, número, fecha y artículo, preferiblemente desde el repositorio oficial (gacetas y boletines, matsne.gov.ge, pravo.gov.ru, adilet.zan.kz, El Peruano, La Gaceta). Segundo, triangulación: al menos una fuente de práctica por dimensión, procedimientos especiales de la ONU, Comité de Derechos Humanos, CIDH y RELE, Comisión de Venecia y ODIHR, ICNL, CIVICUS, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Freedom House, Front Line Defenders y organizaciones nacionales, y, cuando existe, un caso emblemático o una cifra. Tercero, distinción explícita entre lo que la ley dice y lo que ocurre, con indicación de cuál de los dos determina la puntuación.

El estudio tiene cuatro limitaciones que conviene declarar. La primera es de acceso: durante la investigación los repositorios oficiales de Cuba, Nicaragua, El Salvador, Kazajistán y, parcialmente, Rusia y Georgia no fueron accesibles, de modo que una parte de los textos se verificó en espejos jurídicos (Leybook, vLex, prg.kz, ICNL, WIPO Lex, FAOLEX) o a través de análisis de organizaciones especializadas; las referencias afectadas están identificadas en la matriz de indicadores. La segunda es de fecha: la situación se evalúa al 4 de septiembre de 2026 y varios procesos, la nueva ley de asociaciones cubana, la reforma constitucional nicaragüense de septiembre de 2026, la ley de ONG anunciada en Kazajistán, la aplicación del reglamento peruano, están abiertos. La tercera es de juicio: 44 de las 352 puntuaciones descansan

principalmente en fuentes secundarias y están marcadas como provisionales en la matriz; un movimiento de ±1 en todas ellas desplazaría el IGA de cada país en unos tres puntos, sin alterar el orden. La cuarta es de contexto: Venezuela se puntúa en su situación posterior a la captura de Nicolás Maduro (enero de 2026) y a la Ley de Amnistía de febrero de 2026; como las leyes, el ministro del Interior, la Fiscalía y el poder judicial siguen en su lugar y la Misión de Determinación de Hechos de la ONU documentó 87 nuevas detenciones políticas entre enero y marzo de 2026, las puntuaciones de práctica se mantienen; una codificación de la situación a diciembre de 2025 elevaría el IGA venezolano en medio punto sobre 4.

Los capítulos de Georgia, Kazajistán y El Salvador fueron revisados por especialistas externos de cada país. La matriz permite modificar cualquier puntuación y recalcular automáticamente los índices.

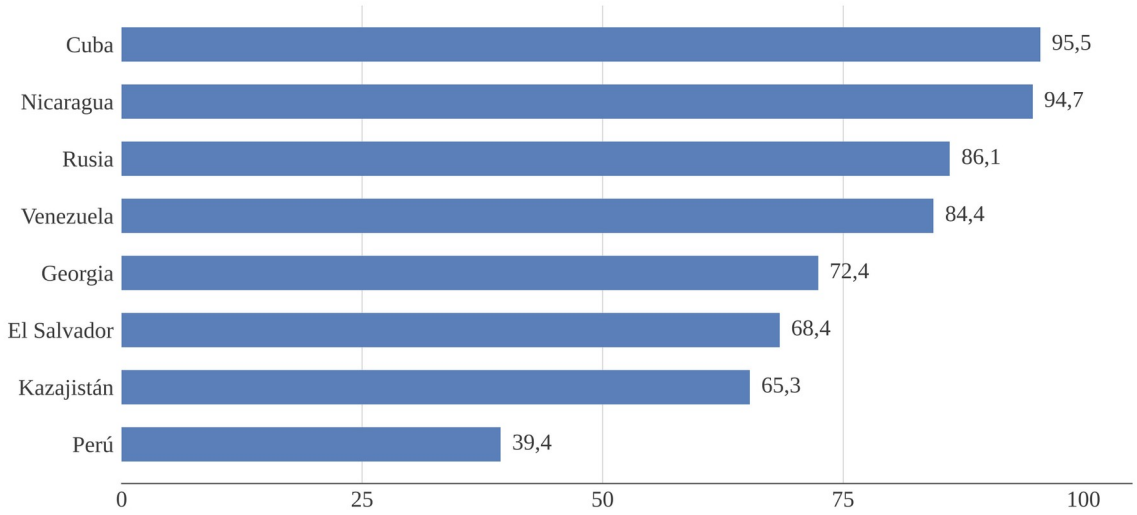
4. Resultados comparados

La Tabla 1 presenta el IGA de los ocho países y la Tabla 2 los índices por dimensión. Los resultados se leen en tres niveles.

Tabla 1. Índice Global de Asociación (IGA), situación al 4 de septiembre de 2026

Posición	País	IGA (0–4)	IGA (0–100)	Banda
1	Cuba	3,82	95,5	Represión total / prohibición de facto
2	Nicaragua	3,79	94,7	Represión total / prohibición de facto
3	Rusia	3,44	86,1	Represión total / prohibición de facto
4	Venezuela	3,38	84,4	Represión total / prohibición de facto
5	Georgia	2,90	72,4	Restricciones severas
6	El Salvador	2,74	68,4	Restricciones severas
7	Kazajistán	2,61	65,3	Restricciones severas
8	Perú	1,58	39,4	Restricciones moderadas

Gráfico 1. Índice Global de Asociación (0–100) por país

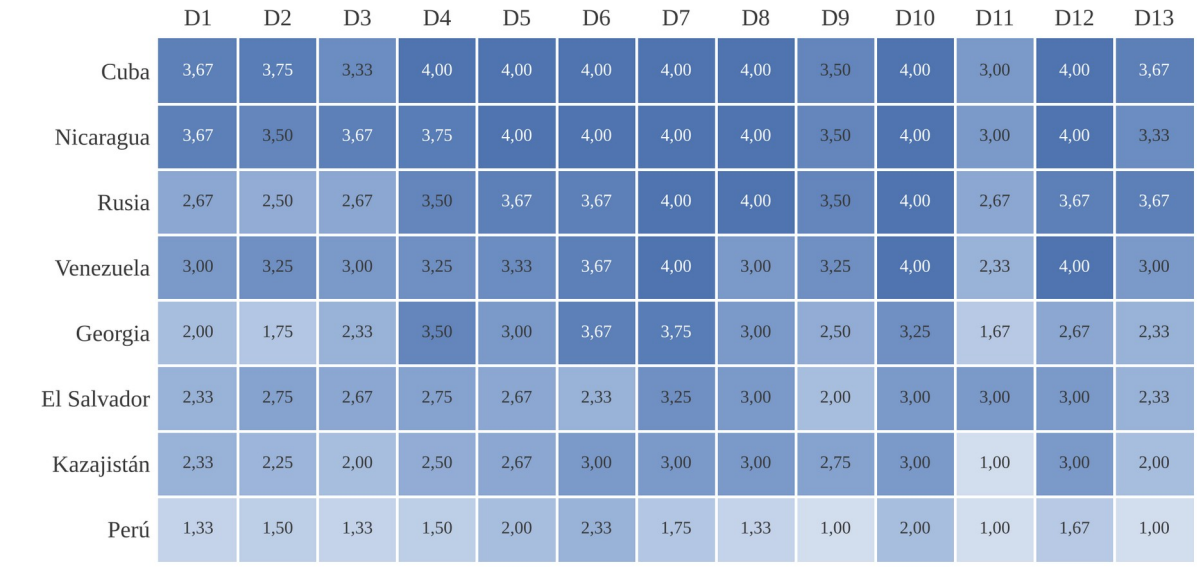


Fuente: elaboración propia a partir de la matriz de indicadores del estudio. Los valores más altos indican mayor restricción.

Tabla 2. Índices por dimensión (0–4). Peso de cada dimensión entre paréntesis

País	D1 (,07)	D2 (,10)	D3 (,08)	D4 (,12)	D5 (,08)	D6 (,08)	D7 (,15)	D8 (,10)	D9 (,08)	D10 (,07)	D11 (,03)	D12 (,02)	D13 (,02)
Cuba	3,67	3,75	3,33	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,50	4,00	3,00	4,00	3,67
Nicaragua	3,67	3,50	3,67	3,75	4,00	4,00	4,00	4,00	3,50	4,00	3,00	4,00	3,33
Rusia	2,67	2,50	2,67	3,50	3,67	3,67	4,00	4,00	3,50	4,00	2,67	3,67	3,67
Venezuela	3,00	3,25	3,00	3,25	3,33	3,67	4,00	3,00	3,25	4,00	2,33	4,00	3,00
Georgia	2,00	1,75	2,33	3,50	3,00	3,67	3,75	3,00	2,50	3,25	1,67	2,67	2,33
El Salvador	2,33	2,75	2,67	2,75	2,67	2,33	3,25	3,00	2,00	3,00	3,00	3,00	2,33
Kazajistán	2,33	2,25	2,00	2,50	2,67	3,00	3,00	3,00	2,75	3,00	1,00	3,00	2,00
Perú	1,33	1,50	1,33	1,50	2,00	2,33	1,75	1,33	1,00	2,00	1,00	1,67	1,00

Gráfico 2. Intensidad de la restricción por país y dimensión (0–4)



Fuente: elaboración propia a partir de la matriz de indicadores del estudio. Las dimensiones D1 a D13 se definen en la sección 3.

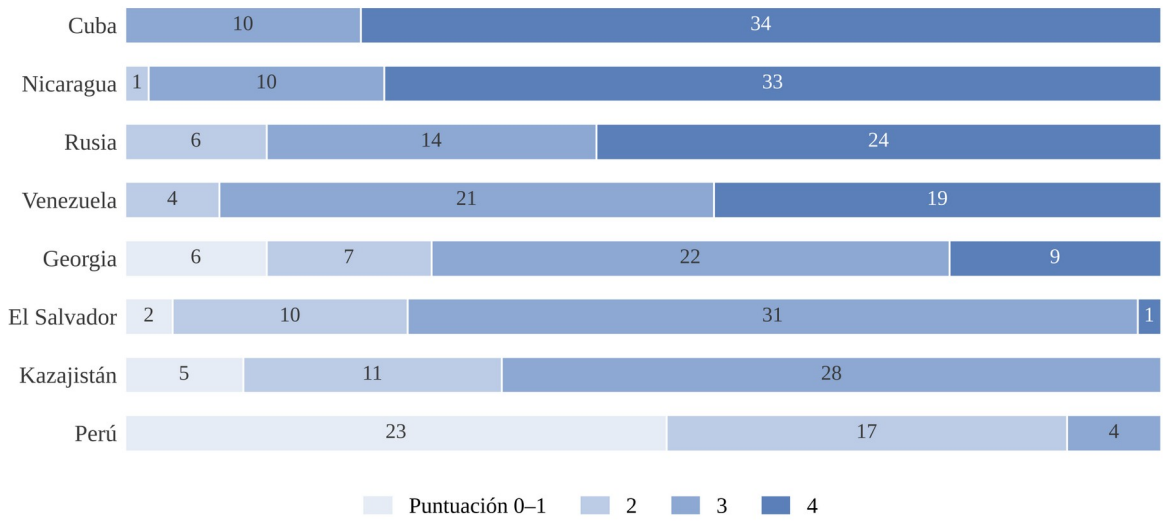
En el nivel superior, Cuba y Nicaragua puntúan 4 en siete y seis dimensiones respectivamente y no bajan de 3 en ninguna. Lo que los une no es la técnica sino el resultado, puesto que en Cuba nunca se ha registrado una organización independiente de derechos humanos o de fines políticos; en Nicaragua el Estado ha cancelado la personalidad jurídica de más de 5.600 organizaciones desde 2018, alrededor del 80 % del sector registrado, y las que sobreviven deben operar mediante "Alianzas de Asociación" validadas por el gobierno. Rusia y Venezuela comparten la banda de represión total con perfiles distintos: Rusia conserva un régimen de registro formalmente abierto (D2 = 2,50) pero criminaliza el ejercicio del derecho una vez constituida la organización (D7, D8 y D10 en 4); Venezuela combina un registro paralizado, solo el 2 % de las organizaciones que intentaron inscribirse bajo la ley de 2024 lo consiguió, con

penas de 25 a 30 años por "promover" sanciones y con más de 19.000 detenciones políticas documentadas desde 2014.

En el nivel intermedio, Georgia, El Salvador y Kazajistán muestran una geometría común: registro relativamente abierto (D2 entre 1,75 y 2,75), financiación severamente restringida (D4 entre 2,50 y 3,50) y sanciones altas (D7 entre 3,00 y 3,75). Es la firma del modelo de agente extranjero en su fase de instalación: no se impide constituir organizaciones, se las asfixia después. Georgia destaca por la velocidad, tres leyes y dos reformas penales en veintidós meses, y por el uso de la ley de reuniones como punta de lanza (D6 = 3,67, con multas multiplicadas por diez y detención administrativa de hasta sesenta días); El Salvador por la conjunción del impuesto del 30 % con un régimen de excepción vigente desde marzo de 2022 y renovado más de cincuenta veces; Kazajistán por producir estigmatización y desbancarización mediante un registro tributario público sin necesidad de etiqueta.

Perú, en el nivel inferior, tiene índices de dimensión que no superan 2,33. La Constitución de 1993 prohíbe la autorización previa y la disolución administrativa (art. 2.13), el Tribunal Constitucional anuló en 2007 el control de la APCI sobre los fondos privados de cooperación y un juzgado constitucional declaró inaplicables a una organización, en enero de 2026, tres artículos de la Ley 32301. Que el país figure en la muestra no es un contrasentido: la ley de 2025 introduce la infracción "muy grave" de usar fondos de cooperación para "asesorar, asistir o financiar" acciones legales contra el Estado (Ley 27692, art. 21.c.2), un ataque directo a la función de rendición de cuentas de la sociedad civil que la CIDH y la Corte Interamericana han cuestionado, y muestra cómo empieza una trayectoria que los otros siete países ya han recorrido.

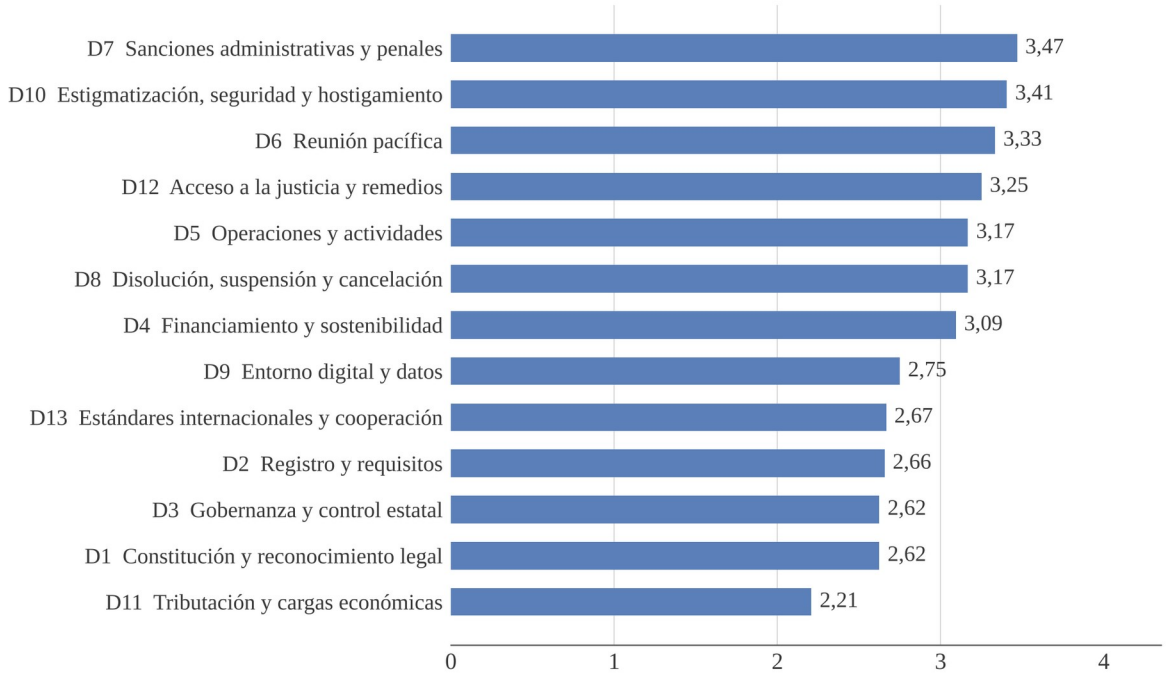
Gráfico 3. Distribución de las puntuaciones de los indicadores en cada país



Fuente: elaboración propia a partir de la matriz de indicadores del estudio. Cada barra reúne los indicadores del país según la puntuación recibida, de 0 (garantía plena) a 4 (prohibición o criminalización).

Dos observaciones sobre las dimensiones. La mayor convergencia se produce en D4 (financiamiento), D7 (sanciones) y D10 (estigmatización): los ocho países puntúan al menos 2,50 en D4 y 3,00 en D7 y D10 con la única excepción de Perú, lo que confirma que el dinero, la pena y el discurso son el núcleo compartido del modelo. La mayor divergencia está en D2 (registro) y D11 (tributación): Cuba y Nicaragua controlan la entrada al espacio cívico mientras Georgia, Kazajistán y Perú mantienen registros rápidos y baratos; Nicaragua eliminó las exenciones fiscales de las ONG y las iglesias (Ley 1212/2024) mientras Kazajistán y Perú las conservan. Esa divergencia es la que hace útil la comparación: enseña que el punto de entrada de la restricción varía, pero el destino es el mismo.

Gráfico 4. Restricción media de los ocho países en cada dimensión (0–4)



Fuente: elaboración propia a partir de la matriz de indicadores del estudio.

5. Patrones transversales

Esta sección recorre las dimensiones del índice agrupándolas por función y muestra, con las normas citadas, cómo ordenamientos de tradición, geografía e ideología distintas convergen en las mismas técnicas. El orden sigue la vida de una organización: nacer, financiarse, actuar, ser castigada, desaparecer.

5.1 La entrada: de la autorización previa al registro-trampa

El estándar internacional es el régimen de notificación: una asociación adquiere personalidad jurídica al comunicar su existencia, sin que la administración pueda negarla por razones de fondo. Solo Georgia, Kazajistán y Perú se aproximan a él en la letra, inscripción en el Registro Público en un día hábil (Código Civil de Georgia, arts. 27–38), registro estatal con plazos breves (Ley de Registro de Personas Jurídicas de Kazajistán, arts. 9–11), inscripción declarativa en SUNARP (Código Civil peruano, arts. 77–98), y solo Perú lo mantiene en la práctica. Los otros cinco países controlan la puerta de entrada.

Cuba es el caso límite. La Ley 54/1985 exige treinta fundadores (art. 5), un "órgano de relación" estatal que emite informe, asiste a las reuniones y recibe cuentas (art. 13; Resolución 53/1986, arts. 28–29), y permite al Ministerio de Justicia denegar la constitución cuando ya exista una organización con "idénticos o similares objetivos o denominación" (art. 8, inciso d). Ese inciso es el corazón del sistema: como en cada ámbito existe una organización de masas oficial, la FMC para las mujeres, la CTC para los trabajadores, la FEU para los estudiantes, la UNEAC para los artistas, ninguna organización independiente puede reunir el requisito. La Resolución 1/2012 de la Dirección de Asociaciones, que denegó el registro a la Asociación Jurídica Cubana porque sus fines "corresponden a funciones estatales ya asumidas", es la aplicación de manual. Los fines políticos, religiosos y de defensa de derechos humanos quedan fuera de las categorías permitidas (art. 2) y el registro no es accesible: la última cifra oficial de asociaciones inscritas data de 2001.

Nicaragua llegó al mismo resultado por la vía contraria: no impidiendo nacer sino matando. La Ley 1115/2022 sometió a todas las organizaciones sin fines de lucro a un nuevo registro ante el Ministerio de Gobernación, con requisito de "no objeción", antecedentes policiales y reporte detallado de donantes y beneficiarios, y la Ley 1127/2022 transfirió del legislativo al ministro la facultad de otorgar y cancelar la personalidad jurídica por simple acuerdo ministerial publicado en La Gaceta. El 19 de agosto de 2024 un solo acuerdo canceló 1.500 organizaciones; el 22 de agosto, el Acuerdo Ministerial 39-2024-OSFL canceló 151 cámaras empresariales, incluidas la Cámara Americana, la Cámara Española y Eurocam, por "no reportar". El Grupo de Expertos en Derechos Humanos sobre Nicaragua de la ONU contabilizó 5.437 cancelaciones entre diciembre de 2018 y febrero de 2025 (A/HRC/58/26) y la Oficina del Alto Comisionado 5.535 a mediados de 2025, "aproximadamente el 80 % de todas las organizaciones registradas" (A/HRC/60/92). Desde 2018 no se conoce el registro de una sola organización independiente.

Venezuela muestra una tercera técnica: la parálisis. La Ley de Fiscalización, Regularización, Actuación y Financiamiento de las ONG (Gaceta Oficial 6.855 Extraordinario, 15 de

noviembre de 2024) obliga a todas las organizaciones a reinscribirse ante el Servicio Autónomo de Registros y Notarías, dependiente del Ministerio del Interior, en un plazo de noventa días, y autoriza la denegación cuando el objeto promueva el "fascismo" o la "intolerancia" o sea contrario a la Constitución (arts. 11–16). No se conoce una sola disolución formal bajo la ley; no ha hecho falta. Según cifras de la sociedad civil, apenas el 2 % de las organizaciones que intentaron inscribirse lo consiguió y el SAREN rechaza sin motivación. Rusia, por su parte, mantiene un registro formalmente abierto ante el Ministerio de Justicia (Ley 82-FZ, art. 21; Ley 7-FZ, art. 13.1) con causales de denegación elásticas, documentos "contrarios a la Constitución y la legislación", nombres que "ofenden la moral, los sentimientos nacionales y religiosos" (Ley 7-FZ, art. 23.1), y, sobre todo, con la posibilidad de designar como agentes extranjeros a grupos no registrados (Ley 255-FZ, art. 7), lo que convierte la falta de registro en una trampa en lugar de una libertad.

Kazajistán y El Salvador ocupan posiciones intermedias que enseñan algo distinto: la velocidad y el coste del registro no miden la discrecionalidad. En Kazajistán el registro es barato y rápido, pero el partido Alga ha sido rechazado veintiséis veces, la última confirmada en abril de 2026, y las organizaciones LGBT son rechazadas por categoría; además, la actividad de una asociación no registrada es ilícita (Ley de Asociaciones Públicas, art. 5.2) y su dirección se sanciona (Código de Infracciones Administrativas, art. 489). En El Salvador la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro (Decreto 894/1996) condiciona la personalidad jurídica a la aprobación de los estatutos por el Ejecutivo y a la inscripción en el registro del Ministerio de Gobernación, que ahora comparte edificio con el Registro de Agentes Extranjeros.

5.2 El dinero como talón de Aquiles: cinco variantes de un mismo ataque

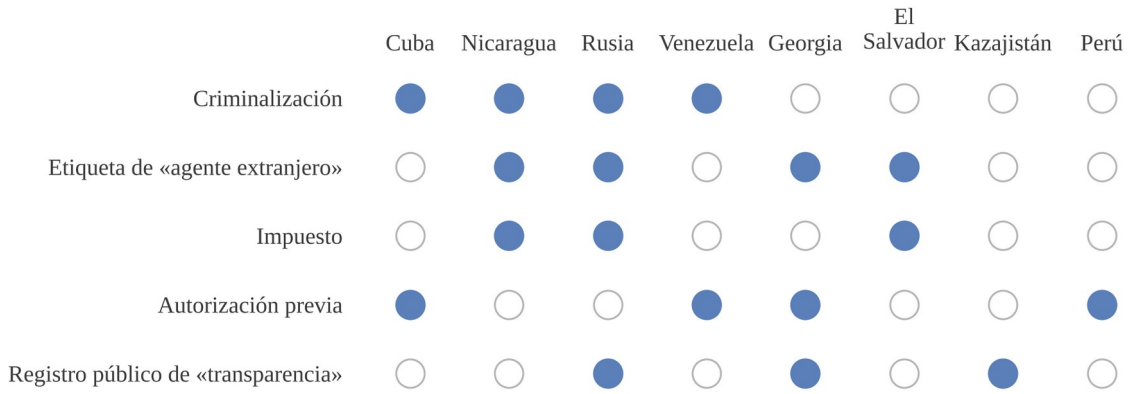
La dimensión de financiamiento (D4) es la de mayor convergencia de la muestra y la que mejor explica la difusión del modelo: atacar el dinero es más barato que prohibir, no requiere disolver nada y puede presentarse como transparencia. Los ocho ordenamientos restringen el acceso a recursos externos; lo hacen mediante cinco técnicas que a menudo se combinan (Tabla 3).

Tabla 3. Tipología de las restricciones al financiamiento externo

Técnica	Países	Instrumentos
Criminalización	Cuba; Rusia (financiación de "indeseables"/extremismo); Nicaragua (2024); Venezuela (Ley Simón Bolívar)	Cuba: Ley 88/1999, art. 11 (3–8 años) y Código Penal, Ley 151/2022, art. 143 (4–10 años). Rusia: Código Penal, arts. 284.1 y 282.3. Nicaragua: Código Penal, art. 410 reformado por Ley 1216/2024 (15–30 años para financiadores). Venezuela: Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar, arts. 11–12 (25–30 años).
Etiqueta de "agente extranjero"	Rusia; Nicaragua; Georgia; El Salvador	Rusia: Ley 121-FZ/2012 y Ley 255-FZ/2022, arts. 1–2, 5, 9, 11. Nicaragua: Ley 1040/2020, arts. 3–9. Georgia: Ley de Transparencia de la Influencia Extranjera (2024), art. 2.1 (≥20 % de ingresos) y Ley de Registro de Agentes Extranjeros (2025), arts. 1–4. El Salvador: Decreto Legislativo 308/2025, arts. 3–9.
Impuesto	El Salvador; Nicaragua (supresión de exenciones); Rusia (tributación punitiva)	El Salvador: D.L. 308/2025, arts. 10–17 (30 % sobre fondos y bienes extranjeros). Nicaragua: Ley 1212/2024 (deroga la exención del impuesto sobre la renta para ONG e iglesias, Ley 822, art. 32). Rusia: ley de 28 de noviembre de 2025 (IRPF del 30 % y pérdida de beneficios para agentes extranjeros).

Técnica	Países	Instrumentos
Autorización previa	Georgia; Perú; Venezuela (2010); Cuba (MINCEX)	Georgia: Ley de Subvenciones, art. 5¹ (consentimiento del Gobierno para toda subvención extranjera, 2025), criminalizado por el Código Penal, art. 319¹ (hasta 6 años, marzo de 2026). Perú: Ley 27692 reformada por Ley 32301/2025, arts. 3–4 ("conformidad previa" de la APCI). Venezuela: Ley de Defensa de la Soberanía Política (2010), arts. 3–7 (prohibición para organizaciones "con fines políticos"). Cuba: Decreto-Ley 16/2020 (aprobación del MINCEX de toda cooperación).
Registro público de "transparencia"	Kazajistán; Georgia (2024); Rusia (registro unificado)	Kazajistán: Código Tributario 2017, art. 29, y Código Tributario 2025, art. 56.9; Orden del Ministerio de Finanzas 240/2018 reformada en 2023 (registro semestral público de receptores de fondos extranjeros, con donantes y montos desde 2026); Constitución de 2026, art. 6.5. Georgia: ley de 2024, arts. 4–6 (registro y declaración anual). Rusia: Ley 255-FZ, art. 5.

Gráfico 5. Técnicas de restricción del financiamiento externo presentes en cada país



Fuente: elaboración propia a partir de la Tabla 3.

La criminalización pura es la marca cubana. La Ley 88/1999 castiga con tres a ocho años recibir o distribuir "medios financieros, materiales o de otra índole" del Gobierno de Estados Unidos "o de entidades privadas" (art. 11) y fue la base de las setenta y cinco condenas de la Primavera Negra de 2003. El Código Penal de 2022 generalizó la fórmula: su artículo 143 castiga con cuatro a diez años a quien "por sí o en representación de organizaciones no gubernamentales, instituciones de carácter internacional, formas asociativas o de cualquier persona natural o jurídica del país o de un Estado extranjero, apoye, fomente, financie, provea, reciba o tenga en su poder fondos, recursos materiales o financieros, con el propósito de sufragar actividades contra el Estado y su orden constitucional". La relatora Romero citó ese artículo ante el Congreso de Estados Unidos en septiembre de 2025 como ejemplo de criminalización del acceso a recursos.

La etiqueta es la marca rusa y su evolución es la lección central del estudio. La versión de 2012 exigía dos elementos, fondos extranjeros y "actividad política", y una definición de actividad política que abarcaba la incidencia, la investigación, el análisis jurídico, la observación electoral y las encuestas. La Ley 255-FZ de 2022 suprimió el primer elemento: basta la

"influencia extranjera", definida como "la prestación por una fuente extranjera de apoyo a una persona y/o el ejercicio de influencia sobre ella, incluso mediante coacción, persuasión y/u otros medios" (art. 2). En junio de 2026 el viceministro de Justicia reconoció que el 96 % de las 215 designaciones de 2025 no tenía financiación extranjera alguna. La etiqueta ha dejado de medir dinero; mide lealtad. Y acumula consecuencias: veintiuna categorías de prohibiciones (art. 11), función pública, docencia a menores, observación electoral, publicidad, financiación estatal, tributación al 30 % (2025), confiscación de bienes (2024), responsabilidad penal tras una sola sanción administrativa (Ley 378-FZ, octubre de 2025) e inspecciones sin límite y acceso bancario en tres días hábiles (ley de junio de 2026). El registro superaba los 1.200 nombres a mediados de 2026.

Nicaragua copió la etiqueta en octubre de 2020 (Ley 1040: quien reciba fondos del exterior es "agente extranjero", debe notificar cada transferencia, informar mensualmente y abstenerse de "política interna y externa", arts. 3–9), Georgia en mayo de 2024 con un umbral del 20 % de ingresos extranjeros y un nombre eufemístico, "organización que persigue los intereses de una potencia extranjera", y El Salvador en mayo de 2025 con la terminología de la FARA estadounidense ("mandante extranjero", etiquetado del material informativo, copia a la fiscalía). El Salvador añadió lo que ninguna otra tenía: un impuesto del 30 % retenido en la fuente por los bancos sobre todo fondo, bien o servicio de origen extranjero (D.L. 308, arts. 10–17), acompañado de un poder discrecional de exclusión que convierte el tributo en autorización previa de facto: a finales de 2025 solo 29 organizaciones habían solicitado registrarse en el RAEX y 38 habían pedido la exclusión, frente a un universo de entre 4.500 y 8.000 entidades.

La autorización previa tiene dos versiones. La georgiana es total: desde abril de 2025 toda subvención extranjera, y desde junio también la asistencia técnica y el intercambio de conocimientos, requiere el consentimiento del Gobierno (Ley de Subvenciones, art. 5[1] y art. 2.1[3]); la multa es el doble del monto y, desde el 4 de marzo de 2026, recibir una subvención sin consentimiento es delito con hasta seis años de prisión (Código Penal, art. 319[1]). Entre abril de 2025 y junio de 2026 el Gobierno recibió 222 solicitudes, aprobó 177 y rechazó 10; la embajada británica canceló sus convocatorias por las demoras. La peruana es sectorial y administrativa: la APCI otorga "conformidad previa" a planes, programas y proyectos financiados con cooperación técnica internacional y sanciona con hasta 500 UIT, unos 750.000 dólares, el uso de esos fondos para acciones legales contra el Estado (Ley 27692, arts. 4.u, 21.c.2 y 22). Venezuela inauguró la fórmula en 2010, antes que Rusia, prohibiendo la financiación extranjera de las "organizaciones con fines políticos" y de "defensa de los derechos políticos" con multa del doble de lo recibido (Ley de Defensa de la Soberanía Política, arts. 3–7).

Kazajistán demuestra que la etiqueta es prescindible. El Código Tributario obliga a notificar y reportar todo dinero extranjero destinado a asistencia jurídica, encuestas o actividades de información (art. 29 del código de 2017; art. 56.9 del de 2025), el Código de Infracciones Administrativas sanciona el incumplimiento con multas y suspensión (art. 460-1) e impone el etiquetado del material financiado desde el exterior (art. 460-2), y desde septiembre de 2023 el Comité de Ingresos Estatales publica un registro semestral de receptores que en 2026 incluye donantes y montos. El efecto, estigmatización, cierre de cuentas, suspensiones como las de KIBHR, ILI y Echo en enero de 2021, es el mismo que el de una ley de agentes extranjeros, a

menor coste reputacional; la Constitución de 2026 lo ha elevado a rango constitucional (art. 6.5).

Una sexta capa atraviesa las cinco anteriores: el uso de la normativa antilavado y antiterrorismo. Venezuela obligó a los bancos a "monitorear" todas las operaciones de las organizaciones sin fines de lucro (circular SUDEBAN de 20 de noviembre de 2020) y las inscribió como "sujetos obligados" en un registro de la Oficina Nacional contra la Delincuencia Organizada (Providencias 001 y 002-2021), de modo que los delitos de "terrorismo", "financiamiento al terrorismo" y "asociación para delinquir" de la LOCDOFT (arts. 35, 37, 52–53) quedaron disponibles contra defensores. Nicaragua integró a las ONG en la Ley 977 antilavado (Ley 1215/2024) pese a la advertencia del GAFI. El Salvador vinculó el RAEX al reporte antilavado y a la fiscalía (D.L. 308, arts. 7.g y 8.c) y la nueva ley especial de octubre de 2025 permite a la Unidad de Investigación Financiera señalar a organizaciones "de mayor exposición al riesgo". Rusia congela automáticamente las cuentas de las personas incluidas en la lista de Rosfinmonitoring (Ley 115-FZ, art. 6). Georgia congeló en marzo y agosto de 2025 las cuentas de doce organizaciones y cinco fondos de solidaridad invocando los delitos de sabotaje y financiación de actividades contra el orden constitucional (Código Penal, arts. 318, 319 y 321¹). Cuba cerró el círculo en mayo de 2026: la Resolución 45/2026 del Banco Central ordena congelar "sin demora y sin notificación previa" los activos, incluidas donaciones y activos virtuales, de las personas y organizaciones inscritas en la "Lista Nacional" del Ministerio del Interior (Resolución 19/2023), que incluye a activistas y organizaciones del exilio.

5.3 La difusión del modelo ruso y sus mutaciones

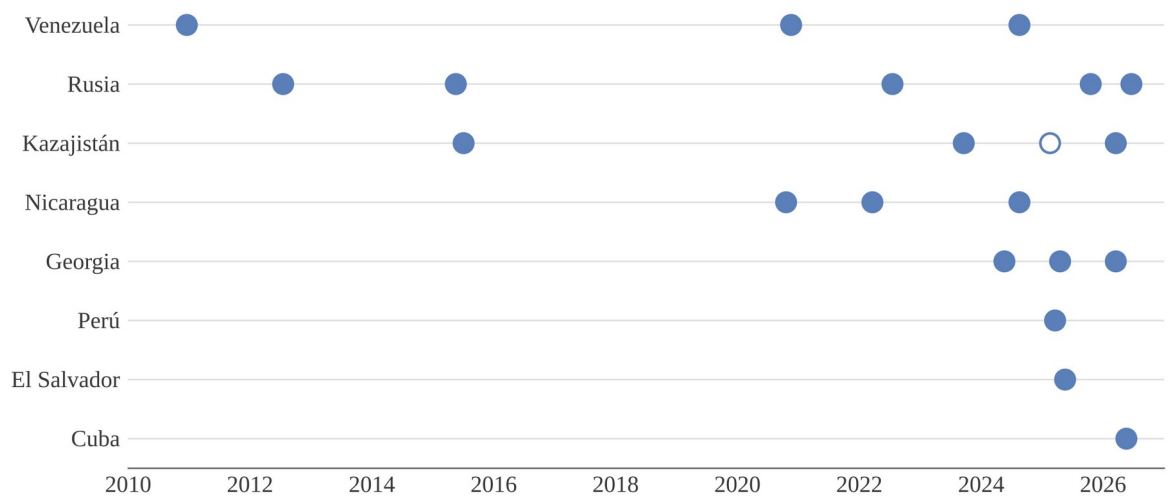
La Tabla 4 ordena cronológicamente los hitos del modelo de agente extranjero en la muestra. Se aprecian tres cosas. Primero, la aceleración: Rusia tardó diez años (2012–2022) en pasar de la etiqueta con requisito de financiación a la etiqueta por "influencia" y a la criminalización sistemática; Georgia recorrió el mismo trayecto entre mayo de 2024 y marzo de 2026. Segundo, la hibridación: cada país adopta el módulo que mejor se ajusta a su régimen, Nicaragua lo funde con la cancelación administrativa, El Salvador con el impuesto, Kazajistán con el registro tributario, y ninguno copia literalmente al anterior, salvo Georgia, que copió literalmente a Estados Unidos. Tercero, la coartada: las leyes de 2024–2025 (Georgia, El Salvador, Perú, Eslovaquia, Hungría) se justificaron invocando la FARA estadounidense de 1938 y, desde febrero de 2025, la propia decisión de Washington de desmantelar USAID, lo que privó a la sociedad civil de un argumento y a los gobiernos de un freno.

Tabla 4. Cronología de la difusión del modelo de "agente extranjero" en los países estudiados

Fecha	País	Hito
Dic. 2010	Venezuela	Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional: prohibición de fondos extranjeros a organizaciones "con fines políticos" (arts. 3–7). Precede al modelo ruso.
Jul. 2012	Rusia	Ley 121-FZ: registro, etiqueta, auditoría y responsabilidad penal (Código Penal, art. 330.1) para las ONG con fondos extranjeros y "actividad política".

Fecha	País	Hito
May. 2015	Rusia	Ley 129-FZ: organizaciones extranjeras "indeseables" por decisión de la Fiscalía General (Ley 272-FZ, art. 3.1); participar o financiarlas es delito (art. 284.1).
2015–2016	Kazajistán	Ley 429-V: base de datos estatal de ONG; Código Tributario, art. 29: notificación y reporte de fondos extranjeros; Código de Infracciones Administrativas, arts. 460-1 y 460-2.
Oct. 2020	Nicaragua	Ley 1040 de Regulación de Agentes Extranjeros; en diciembre, Ley 1055 ("traidores a la patria").
Nov. 2020–May. 2021	Venezuela	Circular SUDEBAN y Providencias ONCDOFT 001/002-2021: las ONG como "sujetos obligados" del régimen antilavado.
Mar.–Ago. 2022	Nicaragua	Ley 1115 (control de organizaciones sin fines de lucro) y Ley 1127 (cancelación por acuerdo ministerial).
Jul.–Dic. 2022	Rusia	Ley 255-FZ: "personas bajo influencia extranjera" sin requisito de financiación; registro unificado; 21 categorías de prohibiciones.
Sep. 2023	Kazajistán	Publicación del registro público de receptores de fondos extranjeros.
May.–Ago. 2024	Georgia	Ley de Transparencia de la Influencia Extranjera (umbral 20 %); el 95 % de las organizaciones se niega a registrarse.
Ago.–Nov. 2024	Nicaragua	Paquete de leyes 1212–1228: extraterritorialidad, confiscación, vigilancia, supresión de exenciones fiscales; 1.500 cancelaciones en un día.
Ago.–Nov. 2024	Venezuela	Ley de Fiscalización de las ONG (reinscripción ante el SAREN) y Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar (registro de personas, 25–30 años por "promover" sanciones).
Feb. 2025	Kazajistán	Proyecto de ley de "agentes extranjeros" (Smirnova): no adoptado; la presión se absorbe en el registro tributario.
Mar.–Abr. 2025	Perú	Ley 32301: la APCI como autoridad de "conformidad previa" y sanción; infracción "muy grave" por litigar contra el Estado con fondos de cooperación.
Abr.–Jun. 2025	Georgia	Ley de Registro de Agentes Extranjeros (adaptada de la FARA estadounidense y conocida como GEOFARA, hasta 5 años de prisión); reforma de la Ley de Subvenciones: consentimiento gubernamental para toda subvención extranjera y asistencia técnica.
May.–Jun. 2025	El Salvador	Decreto Legislativo 308, Ley de Agentes Extranjeros: RAEX, impuesto del 30 %, multas de 100.000 a 250.000 dólares, cancelación.
Oct.–Nov. 2025	Rusia	Ley 378-FZ: delito tras una sola sanción administrativa; ley tributaria del 28 de noviembre: IRPF del 30 % para agentes extranjeros.
Mar. 2026	Georgia	Código Penal, art. 319¹ (subvención sin consentimiento, hasta 6 años) y art. 316¹ ("extremismo": cuestionar la legitimidad del orden constitucional).
Mar.–Jul. 2026	Kazajistán	Nueva Constitución: transparencia de la financiación extranjera de las ONG (art. 6.5); supresión de la primacía de los tratados (art. 5.3).
May. 2026	Cuba	Resolución BCC 45/2026: congelamiento sin notificación de activos, donaciones y criptoactivos de las personas y organizaciones de la "Lista Nacional".
Jun. 2026	Rusia	Ley sobre el proyecto 1129941-8: acceso bancario en 3 días, prohibición total de publicidad social, inspecciones sin límite.

Gráfico 6. Adopción de los principales instrumentos restrictivos, 2010–2026



Fuente: elaboración propia a partir de la Tabla 4. El círculo vacío señala un proyecto no adoptado.

5.4 Del derecho de las ONG al derecho penal

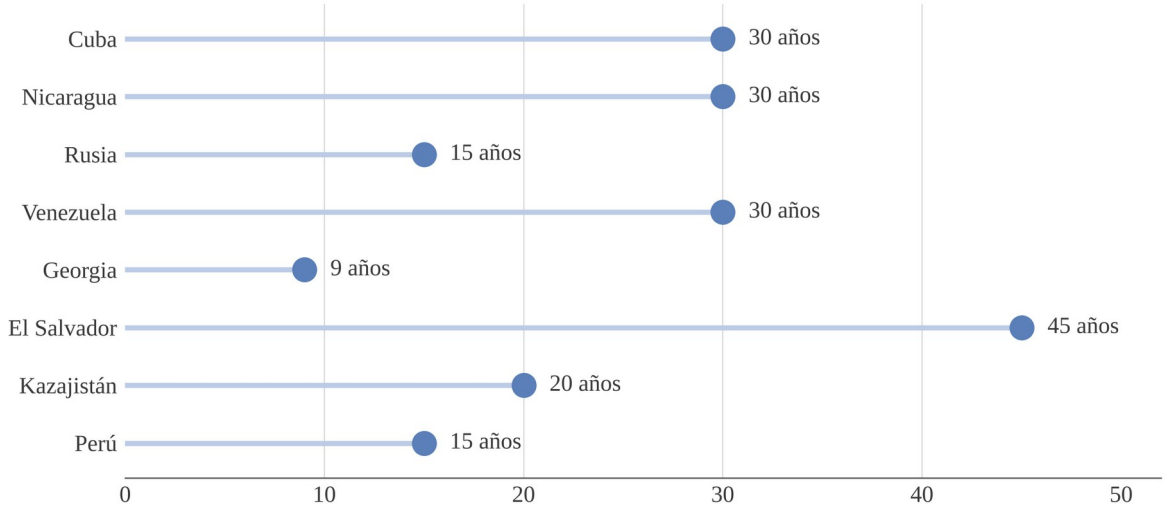
La dimensión de sanciones (D7) tiene el mayor peso del índice y es donde la muestra más se parece: siete países puntúan entre 3,00 y 4,00. El hallazgo no es que existan penas, sino dónde están. Salvo en Perú, la sanción decisiva no se encuentra en la ley de asociaciones sino en el Código Penal o en leyes especiales de seguridad, y el bien jurídico invocado no es la transparencia sino la soberanía, el orden constitucional o la seguridad del Estado. La Tabla 5 recoge los tipos penales más utilizados.

Tabla 5. Principales tipos penales aplicables a la actividad asociativa

País	Tipo penal (norma, artículo)	Pena
Cuba	Asociaciones no autorizadas (Ley 151/2022, art. 274); reuniones y manifestaciones ilícitas (art. 275); financiación de actividades "contra el Estado" (art. 143); "ejercicio arbitrario" de derechos constitucionales (art. 120.1); sedición (art. 121); recepción de recursos del Gobierno de EE. UU. o "entidades privadas" (Ley 88/1999, art. 11); colaboración con medios extranjeros (Ley 88, art. 7)	Art. 274: 6 meses–2 años y confiscación; art. 143: 4–10 años; art. 120: 4–10 años; art. 121: 10–30 años, privación perpetua de libertad o muerte; Ley 88 art. 11: 3–8 años
Nicaragua	Menoscabo a la integridad nacional, reformado por Ley 1216/2024 (Código Penal, art. 410): promover o solicitar sanciones; "propagación de noticias falsas" (Ley 1042, art. 30, reformada por Ley 1219); traición (Ley 1055, art. 1); actos dentro o fuera del territorio nacional	Art. 410: 10–15 años; 15–30 años para organizadores y financiadores; art. 30: 3–5 años, 5–10 con agravantes; pérdida de la nacionalidad (Ley 1145)
Venezuela	Traición a la patria (Código Penal, art. 128); conspiración (art. 132); instigación al odio (Ley contra el Odio, art. 20); terrorismo y financiamiento al terrorismo (LOCDOFT, arts. 52–53); asociación para delinquir (art. 37); promoción de sanciones (Ley Simón Bolívar, arts. 11–12)	Art. 128: 20–30 años; Ley contra el Odio: 10–20 años; LOCDOFT: 15–30 años; Ley Simón Bolívar: 25–30 años e inhabilitación de hasta 60 años
Rusia	Incumplimiento de deberes de agente extranjero (Código	Art. 330.1: hasta 5 años; art. 284.1: hasta 6

País	Tipo penal (norma, artículo)	Pena
	Penal, art. 330.1, tras una sola sanción administrativa desde 2025); participación en organización "indeseable" (art. 284.1); comunidad y organización extremista (arts. 282.1–282.2) y su financiación (282.3); cooperación confidencial con un Estado extranjero (275.1); "información falsa" sobre las fuerzas armadas (207.3); desprestigio de las fuerzas armadas (280.3); violación reiterada de las normas de reunión (212.1)	años; art. 282.2: hasta 12 años; art. 207.3: hasta 15 años; confiscación de bienes (art. 104.1, 2024)
Georgia	Recepción de subvención sin consentimiento (Código Penal, art. 319¹, 2026); "extremismo", llamamientos sobre la ilegitimidad del orden constitucional (art. 316¹, 2026); actividad política de personas jurídicas (art. 355³); violencia en grupo (art. 225); sabotaje y financiación contra el orden constitucional (arts. 318, 321¹, usados para congelar cuentas); infracciones de reunión reiteradas (art. 347, 2025); Ley de Registro de Agentes Extranjeros, art. 8	Art. 319¹: hasta 6 años; art. 316¹: hasta 3 años y liquidación de personas jurídicas; art. 225: 6–9 años; FARA georgiana: hasta 5 años; detención administrativa de hasta 60 días
El Salvador	Agrupaciones ilícitas (Código Penal, art. 345, reformado en 2022 y 2026); desórdenes públicos (arts. 348 y 348-A); Ley Especial contra Actos de Terrorismo (arts. 6, 8, 13, 29, reformada en 2026); régimen de excepción (D.L. 333/2022 y 51 prórrogas)	Art. 345: 20–30 años para miembros, 40–45 para dirigentes (reforma 2022); LECAT art. 29: 20–30 años y 100.000–500.000 dólares; detención administrativa de 15 días sin defensa
Kazajistán	Incitación a la discordia (Código Penal, art. 174); financiación del extremismo (art. 258); asociación ilegal (art. 404); participación en organización prohibida (art. 405); información falsa (art. 274); injerencia en la actividad de órganos estatales (art. 403)	Art. 174: 2–20 años; art. 258: 5–12 años y confiscación; art. 404: hasta 7 años; art. 405: hasta 6 años; inclusión en la lista de vigilancia financiera y congelamiento de cuentas
Perú	Sin delito de asociación no registrada ni de financiación extranjera. Protesta: extorsión (Código Penal, art. 200), entorpecimiento de servicios públicos (art. 283), disturbios (art. 315, Decreto Legislativo 1589/2023); infracción administrativa "muy grave" (Ley 27692, art. 21.c.2)	Art. 283: 4–10 años; art. 315: 6–15 años; multa de hasta 500 UIT (≈ 750.000 dólares), suspensión y cancelación del registro APCI

Gráfico 7. Pena máxima de prisión prevista en los tipos penales aplicables a la actividad asociativa



Fuente: elaboración propia a partir de la Tabla 5. Los tipos penales no son equivalentes entre países. La cifra de El Salvador corresponde a la reforma de 2022. En Cuba el artículo 121 del Código Penal (Ley 151/2022) prevé, además del marco de diez a treinta años, la privación perpetua de libertad y la pena de muerte.

Tres rasgos comunes emergen. El primero es la formulación elástica: "actividades contra el Estado y su orden constitucional" (Cuba), "campañas para desestabilizar el país" (Nicaragua), "fascismo" e "intolerancia" (Venezuela), "influencia extranjera" e "indeseable" (Rusia), "ilegitimidad del orden constitucional" (Georgia), "orden público" y "seguridad nacional" (El Salvador), "discordia social" (Kazajistán). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró en Ecodefence que la imprevisibilidad de la ley rusa violaba por sí misma el Convenio; los ordenamientos posteriores han reproducido el defecto a sabiendas. El segundo es la desproporción: penas de veinte a treinta años por solicitar sanciones (Nicaragua, Venezuela), de hasta diez por recibir fondos (Cuba), de hasta seis por aceptar una subvención (Georgia), frente a la regla de la Declaración Conjunta de que ninguna pena privativa de libertad debe imponerse por el ejercicio del derecho de asociación (medida 19). El tercero es la extraterritorialidad: Nicaragua aplica su Código Penal a actos cometidos fuera del país con juicios en ausencia (Ley 1216/2024), Rusia designa agentes extranjeros y organizaciones indeseables residentes en el exterior, y Cuba incluyó en su "Lista Nacional" de terrorismo a sesenta y una personas y diecinueve organizaciones, en su mayoría del exilio, y anunció en noviembre de 2025 una investigación penal contra dieciocho editores de elTOQUE radicados fuera de la isla.

La aplicación selectiva completa el cuadro. En Cuba, 1.586 personas fueron detenidas tras las protestas del 11 de julio de 2021 y 694 recibieron condenas firmes, la mayoría de cinco a diez años; Prisoners Defenders contaba 1.327 presos políticos el 31 de julio de 2026, 217 de ellos por sedición con una media de diez años. En Venezuela, Foro Penal documenta 19.210 detenciones políticas desde 2014 y 2.062 entre el 28 de julio y el 31 de diciembre de 2024. En Georgia, 8.200 expedientes por infracciones de reunión en doce meses, 69 condenas en juicios monitoreados por GYLA y noventa presos políticos según los criterios del Consejo de Europa. En Rusia, más de 20.000 detenciones por protestas contra la guerra desde 2022 según OVD-Info. En Kazajistán, condenas de siete años contra los dirigentes de Alga Kazakhstan (Zhylanbayev, 2023; Jahin, 2026) y diecinueve activistas de Atajurt condenados en 2026 por "discordia". En El Salvador, la abogada Ruth López, jefa anticorrupción de Cristosal, cumplió cuatrocientos días en detención incomunicada en junio de 2026 pese a la resolución 66/2025 de la CIDH.

5.5 La disolución sin juez

El estándar internacional reserva la disolución involuntaria a un tribunal independiente, como último recurso y ante un peligro claro e inminente. La Constitución de Georgia (art. 22), la de Perú (art. 2.13) y la de Venezuela (art. 52, leído con el Código Civil) lo recogen expresamente. La práctica de la muestra lo ha vaciado por tres vías.

La primera es la administrativización directa. Nicaragua cancela por acuerdo ministerial (Ley 1115, arts. 46–47, y Ley 1127) y los bienes pasan al Estado; entre 2018 y abril de 2026, 5.663 organizaciones. El Salvador atribuye al Ministro de Gobernación, mediante el procedimiento simplificado de la Ley de Procedimientos Administrativos (art. 158), la cancelación de la

personalidad jurídica de los agentes extranjeros que persigan "fines políticos" (D.L. 308, arts. 7.j, 18–19; Reglamento, arts. 18–20). Venezuela permite al Ministerio del Interior la "suspensión preventiva" (Ley de ONG, art. 30) y reserva la disolución a un procedimiento judicial que, en la práctica, no ha hecho falta activar. Cuba faculta al Ministerio de Justicia para disolver por actividades "lesivas al interés social" o a petición del órgano de relación (Resolución 53/1986, art. 79).

La segunda vía es la judicialización ante tribunales capturados. Rusia liquidó Memorial Internacional (Tribunal Supremo, 28 de diciembre de 2021) y el Centro de Derechos Humanos Memorial (Tribunal de la Ciudad de Moscú, 29 de diciembre de 2021) por infracciones de etiquetado, y después el Grupo Helsinki de Moscú y el Centro SOVA (2023). Georgia mantiene la disolución judicial pero utiliza a los tribunales de Tiflis para congelar cuentas a petición de la fiscalía sin proceso contradictorio (marzo y agosto de 2025). Kazajistán prohibió como "extremistas" al movimiento DVK (2018) y a Koshe Partiyasy (2020) mediante decisiones judiciales a instancia de la fiscalía, lo que convirtió en delito la participación de cualquier simpatizante (Código Penal, art. 405).

La tercera vía es la medida cautelar como sanción. El congelamiento de cuentas y la confiscación, Nicaragua (Ley 1115 y Ley 1220/2024), Georgia (arts. 318, 319, 321¹), Rusia (Ley 115-FZ, art. 6; art. 104.1 del Código Penal), Venezuela (Ley Simón Bolívar, art. 23; LOCDOFT, art. 55), Cuba (Resolución BCC 45/2026), producen el efecto de la disolución sin necesidad de decretarla. Solo Perú conserva un control judicial operativo: el Tribunal Constitucional anuló en 2007 la cancelación administrativa del registro APCI ("una asociación sólo puede ser 'cancelada' por sentencia judicial", STC 0009/0010-2007-PI/TC) y el Sexto Juzgado Constitucional de Lima declaró inaplicables al Instituto de Defensa Legal, el 6 de enero de 2026, los artículos 4.u, 21.b.4 y 21.c.2 de la Ley 27692 reformada.

5.6 Reunión pacífica: notificación en el nombre, autorización en la sustancia

La dimensión de reunión (D6) es una de las más uniformes de la muestra: seis países puntúan 3,00 o más y ninguno baja de 2,33. Las constituciones de Venezuela (art. 53: "sin permiso previo"), Georgia (art. 21: "sin autorización previa") y Perú (art. 2.12: "anuncio anticipado") establecen regímenes de notificación; la de Nicaragua lo hacía hasta que la reforma de 2025 suprimió la frase "no requiere permiso previo". En todos los casos la ley o el juez han convertido la notificación en autorización. El Tribunal Supremo de Justicia venezolano lo hizo por sentencia (Sala Constitucional, n.º 276 de 24 de abril de 2014): los organizadores deben "agotar el procedimiento administrativo de autorización" y la manifestación no autorizada es ilícita. Kazajistán lo hizo por ley: la Ley 333-VI de 2020 impone lugares designados, diez causales de denegación y aprobación expresa para las marchas; el propio Estado informó al Comité de Derechos Humanos en 2025 que solo el 13 % de las notificaciones fue aprobado, y la decisión del Tribunal Constitucional 61-NP de enero de 2025 contra las denegaciones automáticas se ignora. Rusia lo hizo por acumulación: la Ley 54-FZ, reformada en 2012, 2014, 2020 y 2022, permite a la autoridad proponer "motivadamente" otro lugar y hora, amplía la lista de lugares prohibidos y castiga la reincidencia con prisión (Código Penal, art. 212.1).

Georgia ilustra la escalada en tiempo real. Entre diciembre de 2024 y diciembre de 2025 el Parlamento prohibió cubrirse el rostro, usar láseres, levantar estructuras temporales y bloquear carriles; multiplicó por diez las multas (5.000 laris por participante, 15.000 por organizador), elevó la detención administrativa de quince a sesenta días, extendió el deber de notificación a las aceras y, en octubre de 2025, convirtió el bloqueo reiterado de vías en delito (Código Penal, art. 347). Un solo manifestante, Gota Chanturia, acumuló setenta y tres multas por 365.000 laris. El Salvador recurrió a la excepción permanente: el régimen de excepción vigente desde el 27 de marzo de 2022 suspendió la libertad de reunión hasta agosto de ese año y mantiene suspendidas las garantías de detención y comunicaciones cuatro años después, con 92.959 detenciones y entre 458 y 500 muertes en custodia; el pastor José Ángel Pérez y el abogado Alejandro Henríquez pasaron siete meses presos por una protesta pacífica en la comunidad El Bosque (mayo–diciembre de 2025). Cuba criminaliza la reunión no autorizada como tal (Código Penal, arts. 263 y 275) y en Perú, donde la protesta no es delito, cuarenta y nueve civiles murieron entre diciembre de 2022 y febrero de 2023 sin una sola condena.

5.7 Estigmatización, exilio y represión transnacional

Toda ley de agentes extranjeros va precedida y acompañada de una campaña de estigmatización. Eka Gigauri, directora de Transparencia Internacional Georgia, la describió ante el Senado de Estados Unidos como la primera de tres fases, preparar el terreno, aprobar la ley pese a la oposición, aplicarla, y contó que su rostro apareció en carteles de "enemigos públicos" en todo el país con la leyenda "nuestra patria no está en venta". El vocabulario es intercambiable: "agente" y "espía" (Georgia, Rusia), "traidor a la patria" (Nicaragua, Ley 1055), "fascista" (Venezuela), "mercenario" y "contrarrevolucionario" (Cuba), "terrorista" (Venezuela, El Salvador, Cuba). El 29 de mayo de 2025 el ministro del Interior venezolano acusó a PROVEA, Foro Penal, Médicos Unidos y Maracaibo Posible de integrar una "estructura terrorista"; el 7 de diciembre de 2023 el Ministerio del Interior cubano inscribió a activistas e influencers del exilio en su lista de terroristas.

La sanción indirecta es tan eficaz como la penal. Rusia excluye a los agentes extranjeros de la función pública, la docencia, los cargos electivos y la publicidad (Ley 255-FZ, art. 11) y Georgia prohibió en marzo de 2026, durante ocho años, la militancia en partidos a quienes hayan recibido salario de una "organización que persigue los intereses de una potencia extranjera". Kazajistán inhabilita para la "actividad pública" a los condenados por discordia y extremismo. Cuba utiliza la "regulación", la prohibición administrativa de salir del país con base en "razones de defensa y seguridad nacional" (Ley de Migración, art. 25), y su inverso, la denegación de entrada, que la Ley 171/2024 mantiene; en 2026 cuatro relatores de la ONU denunciaron el modelo de "prisión o exilio" (comunicación JAL CUB 3/2026) tras los casos de José Daniel Ferrer, exiliado en octubre de 2025, y Luis Manuel Otero Alcántara, expatriado en julio de 2026 al cumplir su condena. Nicaragua fue más lejos: 452 personas despojadas de la nacionalidad desde febrero de 2023 (Ley 1145; Constitución, art. 17 en la numeración de 2025) y una reforma constitucional aprobada el 1 de septiembre de 2026 que impide a los "traidores" cualquier candidatura.

La represión ya no termina en la frontera. El Grupo de Expertos de la ONU sobre Nicaragua documentó una red de inteligencia estatal dirigida contra exiliados y el asesinato del mayor Roberto Samcam en Costa Rica (19 de junio de 2025); Rusia designó en agosto de 2026 como "indeseables" a la Human Rights Foundation y a la Victims of Communism Memorial Foundation; Cuba amenaza con extradición o prisión a editores en el exterior. Freedom House atribuye a China el 25 % de los casos de represión transnacional de su base de datos; los países de la muestra reproducen sus técnicas a menor escala. La Declaración Conjunta pide a los Estados receptores que garanticen "un entorno propicio para la sociedad civil y los activistas que han huido" (medida 21); la sección 8 vuelve sobre ello.

5.8 El perímetro digital

La dimensión digital (D9) muestra la transferencia de las técnicas del mundo físico al virtual. Cuatro países han tipificado la "información falsa": Cuba (Decreto-Ley 370/2018, art. 68.i, multa y confiscación de equipos; Resolución 105/2021, que clasifica la "incitación a la movilización" y la "difamación con impacto en el prestigio del país" como incidentes de ciberseguridad; Código Penal, art. 391), Nicaragua (Ley 1042/2020, art. 30, hasta diez años, aplicable a actos cometidos "dentro o fuera del territorio nacional"), Rusia (Código Penal, arts. 207.3 y 280.3, hasta quince años) y Kazajistán (Código Penal, art. 274, hasta siete años en situaciones de emergencia). Venezuela bloqueó X y Signal desde agosto de 2024 y 135 sitios en 2025; Rusia bloquea sin orden judicial por decisión de la Fiscalía General (Ley 149-FZ, art. 15.3); Nicaragua obliga a los operadores a entregar a TELCOR "toda la información requerida", incluidas coordenadas de localización (Ley 1223, en vigor desde noviembre de 2025); Cuba obliga al operador estatal a "interrumpir, suspender o terminar" el servicio (Decreto-Ley 35/2021). Georgia obtuvo en junio de 2025 órdenes judiciales que obligaron a seis organizaciones a entregar datos personales y de salud de sus beneficiarios, y Kazajistán publica desde 2023 los nombres de los receptores de fondos extranjeros. Las donaciones digitales son el nuevo frente: Cuba las incluyó expresamente en el congelamiento de 2026, Rusia persigue las transferencias a organizaciones prohibidas como financiación del extremismo y Kazajistán confina los activos digitales al Centro Financiero de Astaná.

5.9 Los estándares internacionales: incumplir, salir, reescribir

La última dimensión mide la relación con el sistema internacional y revela una tendencia nueva: ya no se trata solo de incumplir las recomendaciones, sino de retirarse de los órganos que las emiten o de reescribir la jerarquía normativa interna. Nicaragua expulsó a la OACNUDH y al MESENI de la CIDH en 2018, denunció la Carta de la OEA (efectiva en noviembre de 2023), anunció su retirada del Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2025 y vio partir a cinco agencias de la ONU en 2025. Rusia reformó su Constitución en 2020 para permitir la inejecución de decisiones de órganos internacionales contrarias a ella (art. 79) y no ejecuta Ecodefence. Kazajistán suprimió en su Constitución de 2026 la primacía de los tratados ratificados sobre las leyes (art. 5.3) y añadió la "moralidad de la sociedad" como causal de restricción. Cuba firmó el PIDCP en 2008 sin ratificarlo, ocupa un asiento en el Consejo de Derechos Humanos (2024–2026) y "toma nota" de cada recomendación del Examen Periódico

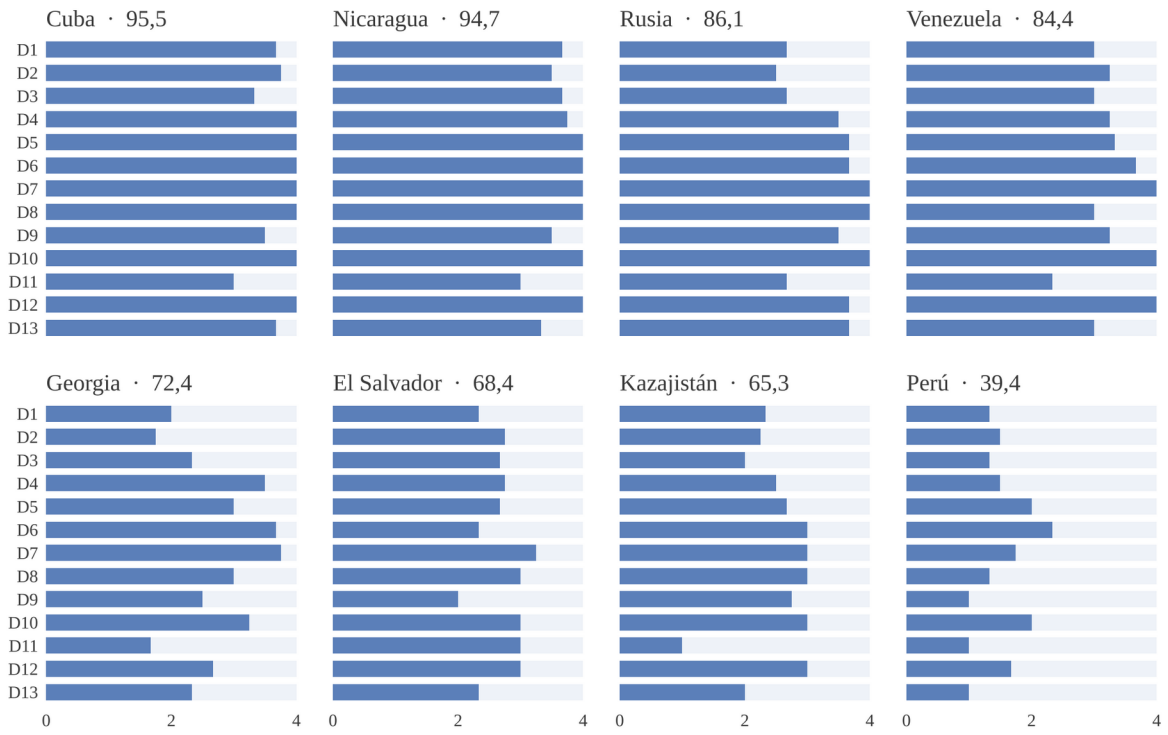
Universal sobre asociación. Georgia, cuya Constitución obliga a todos los órganos a promover la integración europea (art. 78), ignoró las opiniones de la Comisión de Venecia, la ODIHR y la Comisión Europea, aceptó la congelación de la adhesión y la suspensión de la exención de visados y calificó de "mentira completa" el informe del Mecanismo de Moscú de la OSCE de marzo de 2026.

En el otro extremo, dos casos muestran que los mecanismos internacionales todavía muerden cuando existe un mínimo de institucionalidad interna. La Corte Interamericana ordenó a Perú, el 2 de mayo y el 17 de julio de 2025, garantizar que las organizaciones representantes de víctimas en diecinueve casos, Barrios Altos, La Cantuta, Cantoral Benavides, puedan litigar sin represalias bajo la ley de la APCI, y el Estado lo ha acatado en esos casos. La CIDH dictó medidas cautelares a favor de Ruth López y Enrique Anaya en El Salvador (resoluciones 66 y 67/2025), incumplidas, pero que documentan la responsabilidad. La lección para la estrategia de incidencia es doble: los mecanismos funcionan como escudo donde hay jueces y como registro de prueba donde no los hay.

6. Perfiles de país

Los perfiles siguen un orden descendente de IGA. Cada uno resume el régimen, la arquitectura legal con sus artículos, la práctica documentada y lo que el caso aporta a la comparación. Los perfiles completos, inventario de instrumentos, puntuación indicador por indicador con su justificación y fuentes, figuran en la matriz de indicadores, que se facilita a quien la solicite.

Gráfico 8. Perfil de cada país en las trece dimensiones (0–4) e IGA (0–100)



Fuente: elaboración propia a partir de la matriz de indicadores del estudio.

6.1 Cuba · IGA 95,5

Estado socialista de partido único. La Constitución de 2019 declara al Partido Comunista "fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado" (art. 5), irrevocable el sistema socialista (art. 4) y reconoce la asociación solo "con fines lícitos y pacíficos" dentro de ese marco (art. 56). El régimen asociativo sigue siendo la Ley 54/1985 y su reglamento de 1986: autorización previa del Ministerio de Justicia tras informe de un órgano estatal "de relación" que después asiste a las reuniones (Resolución 53/1986, arts. 28–29), treinta fundadores (art. 5), exclusión de los fines políticos, religiosos y de derechos humanos (art. 2) y denegación cuando exista una organización con "idénticos o similares" objetivos (art. 8.d) o cuando sus actividades se estimen "lesivas al interés social" (art. 8.c). El procedimiento puede prolongarse hasta ciento cincuenta días entre el informe del órgano estatal y la resolución ministerial, y contra la denegación solo cabe recurso ante el propio Ministro de Justicia dentro de los treinta días hábiles siguientes. El Código Penal de 2022 castiga la asociación no autorizada (art. 274, hasta dos años y confiscación), la reunión ilícita (art. 275), la financiación de actividades "contra el

Estado" (art. 143, cuatro a diez años) y el "ejercicio arbitrario" de derechos constitucionales (art. 120.1, cuatro a diez años); la Ley 88/1999 añade hasta veinte años por recibir recursos externos o colaborar con medios extranjeros. A ello se suman capas recientes como el control cibernético (Decreto-Ley 35/2021 y Resolución 105/2021), Ley de Comunicación Social (Ley 162/2023: los medios son "propiedad socialista de todo el pueblo", art. 26.2), lista de terroristas del Ministerio del Interior (Resolución 19/2023) y congelamiento de activos, donaciones y criptoactivos (Resolución BCC 45/2026).

En la práctica no existe ninguna organización independiente registrada; un registro sin publicidad efectiva, cuya última cifra oficial de carácter general data de 2001 y hablaba de más de 2.300 asociaciones "acreditadas y trabajando"; ninguna disolución conocida entre las asociaciones autorizadas, según documentó Ciudadanía y Libertad en 2025, porque el control opera en la entrada y no en la salida; 1.586 detenidos y 694 condenas firmes por el 11J; 1.327 presos políticos el 31 de julio de 2026 según Prisoners Defenders; "regulación" de salida y denegación de entrada como instrumentos de exilio forzoso; la nueva Ley de Asociaciones, en el cronograma legislativo desde 2019, no había sido adoptada en la sesión de julio de 2026 ni sometida a consulta. Su aporte a la comparación es el punto final del cierre, alcanzado sin ley de agentes extranjeros porque la autorización previa, el monopolio de las organizaciones de masas y el Código Penal hacen innecesaria la etiqueta.

6.2 Nicaragua · IGA 94,7

Régimen autoritario consolidado bajo Daniel Ortega y Rosario Murillo, copresidentes desde la reforma constitucional de 2025 que define un "Estado revolucionario" en el que la Presidencia "coordina" a los demás poderes (arts. 13 y 15 del texto íntegro publicado el 18 de febrero de 2025). La arquitectura se construyó por fases con la Ley 1040 de Agentes Extranjeros (octubre de 2020), Ley 1055 de "traidores a la patria" (diciembre de 2020), Ley 1042 de Ciberdelitos (2020), Ley 1115 de control de organizaciones sin fines de lucro (abril de 2022) y Ley 1127 (agosto de 2022) que trasladó la cancelación al Ministerio de Gobernación, paquete de agosto–noviembre de 2024 (Leyes 1212 a 1228: extraterritorialidad, confiscación, vigilancia, supresión de exenciones fiscales, denegación de entrada a nacionales), reforma constitucional de 2025 y nueva reforma de septiembre de 2026 que excluye a los "traidores" de toda candidatura. La práctica documentada incluye 5.663 organizaciones canceladas hasta abril de 2026 (Colectivo Nicaragua Nunca Más), 5.535 a mediados de 2025 según la OACNUDH ("aproximadamente el 80 %"), la Universidad Centroamericana declarada "centro de terrorismo" y confiscada (agosto de 2023), la Cruz Roja disuelta por ley (mayo de 2023), 452 personas desnacionalizadas, el GHREN de la ONU con motivos razonables para hablar de crímenes contra la humanidad. Su aporte a la comparación es la fusión del modelo ruso con la cancelación administrativa masiva y la transferencia de activos al Estado, el único Código Penal de la muestra que castiga pedir sanciones (art. 410, diez a treinta años) con alcance extraterritorial, y la constitucionalización de la pérdida de nacionalidad como castigo cívico.

6.3 Rusia · IGA 86,1

Autocracia personalista y origen del modelo. La Constitución garantiza la asociación (art. 30) y la reunión (art. 31), pero la reforma de 2020 (art. 79) autoriza a desobedecer decisiones internacionales. El registro sigue el régimen de las Leyes 82-FZ y 7-FZ ante el Ministerio de Justicia; el control se ejerce después: Ley 121-FZ (2012, agentes extranjeros), Ley 129-FZ (2015, organizaciones "indeseables" por decisión de la Fiscalía General), Ley 255-FZ (2022, "personas bajo influencia extranjera" sin requisito de financiación, registro unificado y veintiuna categorías de prohibiciones), leyes de 2022 sobre "información falsa" y "desprestigio" de las fuerzas armadas, confiscación (2024), responsabilidad penal tras una sola sanción administrativa (Ley 378-FZ, 2025), IRPF del 30 % (noviembre de 2025), acceso bancario en tres días y prohibición de publicidad social (junio de 2026). La Ley 114-FZ contra el extremismo sirvió para prohibir las estructuras de Navalny (2021) y el "movimiento internacional LGBT" (Tribunal Supremo, noviembre de 2023). La práctica documentada incluye más de 1.200 agentes extranjeros y 281 organizaciones indeseables a finales de 2025; Memorial, el Grupo Helsinki de Moscú y SOVA liquidados; más de 20.000 detenciones por protestas contra la guerra; sentencia Ecodefence (2022) no ejecutada. Su aporte a la comparación es la trayectoria completa del modelo, de la etiqueta con dinero a la etiqueta por lealtad, de la sanción administrativa a la muerte civil, y la prueba de que el registro abierto es compatible con la criminalización total del ejercicio.

6.4 Venezuela · IGA 84,4

Régimen autoritario en transición incierta. La Constitución de 1999 garantiza la asociación (art. 52) y la reunión "sin permiso previo" (art. 53). Las tres oleadas legislativas corresponden a 2010 (Ley de Defensa de la Soberanía Política: prohibición de fondos extranjeros a organizaciones "con fines políticos"; reforma de la ley de reuniones, convertida en autorización por el TSJ en 2014); 2017–2021 (Ley contra el Odio, diez a veinte años; circular SUDEBAN y registro ONCDOFT de las ONG como sujetos obligados antilavado); 2024 (Ley de Fiscalización de las ONG, Gaceta 6.855 Extraordinario, con reinscripción ante el SAREN y disolución por "fascismo" o actividades "político-partidistas", arts. 15, 23, 28–30; Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar, Gaceta 6.859 Extraordinario, con registro de personas, congelamiento y veinticinco a treinta años por "promover" sanciones, arts. 11–13, 23). La práctica documentada incluye 19.210 detenciones políticas desde 2014 (Foro Penal); 2.220 detenidos y 25 muertos en las protestas postelectorales de 2024 (Misión de Determinación de Hechos, A/HRC/60/61); solo el 2 % de las organizaciones logró reinscribirse; Rocío San Miguel, Eduardo Torres y Carlos Julio Rojas presos entre 2024 y 2026. Tras la captura de Maduro (3 de enero de 2026), el Decreto 5.200 de conmoción exterior y la Ley de Amnistía (19 de febrero de 2026) liberaron a más de 670 personas, pero 328 seguían presas el 31 de agosto, hubo 87 nuevas detenciones políticas entre enero y marzo y ninguna ley ha sido derogada. Su aporte a la comparación es el modelo de "arsenal completo", soberanía, odio, antiterrorismo, control de ONG, registro de personas, que castiga individuos sin disolver organizaciones, y la advertencia de que una amnistía sin reforma legal deja intacta la puerta giratoria.

6.5 Georgia · IGA 72,4

Régimen gobernado por Sueño Georgiano desde 2012, que los índices comparados clasifican todavía como autoritarismo competitivo, aunque la exclusión de los principales partidos de oposición del proceso político, con dirigentes encarcelados durante las elecciones locales de 2025 y demandas de prohibición ante un Tribunal Constitucional sin independencia, desborda ya esa categoría; las elecciones de octubre de 2024 fueron disputadas y las negociaciones de adhesión a la UE quedaron suspendidas en noviembre de 2024. La Constitución garantiza la asociación (art. 22: disolución solo por decisión judicial), la reunión sin autorización previa (art. 21), la libertad de los partidos políticos, cuya prohibición corresponde únicamente al Tribunal Constitucional (art. 23) y la integración euroatlántica (art. 78); el Código Civil mantiene un registro liberal (arts. 27–38). Sobre esa base se ha superpuesto en veintidós meses el modelo ruso: Ley de Transparencia de la Influencia Extranjera (mayo de 2024; umbral del 20 %; multas de 25.000 laris; acceso a datos personales), Ley de Registro de Agentes Extranjeros (abril de 2025, conocida como GEOFARA; adaptada de la FARA estadounidense, con definiciones más amplias e imprecisas y sin la interpretación restrictiva de los tribunales de ese país, alcanza a entidades extranjeras cuyo trabajo se centra en Georgia y prevé hasta cinco años de prisión), reformas de la Ley de Subvenciones (abril y junio de 2025: consentimiento del Gobierno para toda subvención extranjera y asistencia técnica; multa del doble; desde marzo de 2026, suprimida la agencia anticorrupción, la supervisión corresponde a la Oficina Estatal de Auditoría), Ley de Radiodifusión (abril de 2025: prohibición de fondos extranjeros a emisoras), reformas de la ley de reuniones y del Código Penal (diciembre de 2024 a marzo de 2026: multas por diez, sesenta días de detención, delitos de reincidencia, art. 319¹ sobre subvenciones y art. 316¹ sobre "extremismo"), inhabilitación de ocho años para militar en partidos a antiguos empleados de organizaciones "extranjeras" (marzo de 2026). La práctica documentada incluye 385 de 3.987 organizaciones registradas en enero de 2026; cuentas de doce organizaciones y cinco fondos congeladas; 8.200 expedientes de reunión en doce meses; noventa presos políticos (TI Georgia, julio de 2026); sanciones de EE. UU., Reino Unido y la UE; Mecanismo de Moscú de la OSCE invocado por veintitrés Estados. La ausencia de condenas penales al amparo de estas leyes no atenúa la valoración, puesto que el efecto disuasorio ha cumplido el objetivo que el propio Gobierno declara alcanzado. Su aporte a la comparación es el trasplante escalonado más rápido documentado y la demostración de los límites de la condicionalidad europea.

6.6 El Salvador · IGA 68,4

Régimen hiperpresidencial bajo Nayib Bukele, con reelección indefinida constitucionalizada en julio de 2025 y Sala de lo Constitucional y Fiscalía sustituidas en mayo de 2021. La Constitución reconoce la asociación y la reunión "para cualquier objeto lícito" (art. 7) y permite suspenderlas en régimen de excepción (art. 29); el régimen vigente desde el 27 de marzo de 2022 suspendió el art. 7 hasta agosto de 2022 y mantiene suspendidas las garantías de detención y comunicaciones tras más de cincuenta prórrogas. El Decreto Legislativo 894/1996 exige aprobación ejecutiva de estatutos e inscripción ante Gobernación. El Decreto Legislativo 308 de 20 de mayo de 2025, Ley de Agentes Extranjeros, aprobada en noventa minutos, en vigor el 7 de junio, crea el Registro de Agentes Extranjeros (RAEX), en el que deben inscribirse quienes

reciben fondos del extranjero, de modo que las organizaciones constituidas sin financiación exterior no quedan obligadas, impone un impuesto del 30 % a todo fondo, bien o servicio de origen extranjero (arts. 10–17), prohíbe los "fines políticos", faculta al ministro para excluir, multar de 100.000 a 250.000 dólares y cancelar la personalidad jurídica (arts. 7, 18–19). El Código Penal (art. 345, agrupaciones ilícitas: veinte a treinta años desde 2022) y la Ley contra Actos de Terrorismo (reformada en 2026 con cadena perpetua) completan el cuadro. La práctica documentada incluye 29 organizaciones inscritas y 38 solicitudes de exclusión a finales de 2025; Cristosal trasladó sus operaciones fuera del país en julio de 2025, como hicieron también la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) y varios medios sujetos a la ley; al menos 140 defensores y periodistas exiliados entre mayo y septiembre de 2025 (HRW); Ruth López y Enrique Anaya en detención incomunicada, junto a miembros de otras organizaciones; las organizaciones que permanecen han desplazado sus temas de trabajo, de los asuntos electorales a la llamada economía plateada, por ejemplo, para no quedar sujetas al impuesto, mientras el discurso oficial las califica de «enemigos del pueblo»; CIVICUS rebajó al país a "reprimido". Su aporte a la comparación es la variante fiscal del modelo, el impuesto en lugar de la prohibición, y la evidencia de que la captura institucional precede a la ley: el mismo proyecto fue archivado en 2021 por presión internacional y aprobado en una sesión en 2025.

6.7 Kazajistán · IGA 65,3

Régimen presidencial autoritario consolidado. La Constitución de 1995, sustituida por referéndum el 15 de marzo de 2026 (en vigor el 1 de julio), reserva la asociación y la reunión a los ciudadanos, prohíbe la financiación extranjera de partidos y sindicatos y, desde 2026, constitucionaliza la transparencia de la financiación extranjera de las organizaciones no comerciales (art. 6.5), suprime la primacía de los tratados (art. 5.3) y añade la "moralidad de la sociedad" como límite (art. 41). El modelo es administrativo: registro obligatorio con prohibición de actividad no registrada (Ley de Asociaciones Públicas, art. 5.2; Código de Infracciones Administrativas, art. 489), base de datos estatal de ONG (Ley 429-V/2015), notificación y reporte tributario de fondos extranjeros (Código Tributario, art. 29 de 2017 y art. 56.9 de 2025), exigible a las organizaciones que prestan asistencia jurídica, estudian la opinión pública o recogen, analizan y difunden información, y que una iniciativa parlamentaria propone extender a todas, con etiquetado obligatorio (art. 460-2) y registro público semestral desde 2023. La criminalización corre por el Código Penal, discordia (art. 174), financiación del extremismo (art. 258), asociación ilegal (art. 404), organización prohibida (art. 405), y por las prohibiciones judiciales de DVK (2018) y Koshe Partiyasy (2020). La Constitución de 2026 instituye un Tribunal Constitucional y proclama la independencia de los jueces (arts. 72, 78 y 80), garantía formal que contrasta con los juicios políticos a puerta cerrada. La Ley de Reuniones Pacíficas de 2020 impone lugares designados y aprobación de marchas. La práctica documentada incluye 238 muertos en enero de 2022; Alga rechazado veintiséis veces; condenas de siete años a Zhylanbayev (2023), Mukhamedkarim (2024) y Jahin (2026); diecinueve activistas de Atajurt condenados en 2026; suspensiones de KIBHR, ILI y Echo en 2021; 13 % de reuniones aprobadas; más de 1.400 personas en la lista de financiación del terrorismo, cerca de la mitad condenadas por delitos de «extremismo» sin violencia (HRW, 2024); represalias contra familiares de activistas de Atajurt (Amnistía Internacional, junio de

2026); proyecto de ley de agentes extranjeros (febrero de 2025) no adoptado y nueva ley de ONG anunciada para octubre de 2026. Su aporte a la comparación es la variante de "registro de transparencia" que produce los efectos de la etiqueta sin adoptarla, y la reescritura constitucional de la jerarquía normativa.

6.8 Perú · IGA 39,4

Régimen híbrido formalmente democrático, con nueve presidentes en diez años, la última de ellos Keiko Fujimori, que asumió el 28 de julio de 2026 tras imponerse por un margen estrecho en la segunda vuelta, y un Congreso que legisla contra la rendición de cuentas desde 2023. La Constitución de 1993 garantiza la asociación "sin autorización previa" y prohíbe la disolución administrativa (art. 2.13); el Código Civil regula las asociaciones (arts. 80–98) con inscripción declarativa en SUNARP. La restricción entra por la cooperación: la Ley 32301 (aprobada el 12 de marzo de 2025, publicada el 15 de abril) convierte a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional en autoridad de "conformidad previa" sobre planes, programas y proyectos financiados con cooperación técnica internacional (Ley 27692, arts. 3–4), tipifica como infracción "muy grave" usar esos fondos para "asesorar, asistir o financiar" acciones legales contra el Estado (art. 21.c.2) y sanciona con hasta 500 UIT, suspensión y cancelación del registro (art. 22); los reglamentos de septiembre de 2025 (DS 032 y 033-2025-RE) la operativizan. El resto del cuadro es la criminalización de la protesta (Decreto Legislativo 1589/2023: disturbios de seis a quince años), los estados de emergencia y la impunidad (cuarenta y nueve muertos en 2022–2023 sin condenas; Ley 32419 de amnistía militar de 2025, cuya inaplicación ordenó la Corte Interamericana). La práctica documentada incluye multa de 34.055 soles al Instituto de Defensa Legal (junio de 2025); tribunal de Bagua que apartó a los abogados de IDL, CAAAP y el Vicariato de Jaén de la defensa de los acusados indígenas (17 de junio de 2025); amparo que declaró inaplicables a IDL tres artículos de la ley (6 de enero de 2026); Corte Interamericana protegiendo a las organizaciones representantes en diecinueve casos; Keiko Fujimori, cuyo partido promovió la ley, en la presidencia desde el 28 de julio de 2026. Su aporte a la comparación es la "vía de la agencia de cooperación" y la única muestra de que los frenos constitucionales y judiciales todavía operan.

7. Cuba en perspectiva comparada

La comparación cambia la manera de leer el caso cubano. Vista sola, la Ley 54/1985 parece una reliquia; vista junto a las leyes de 2020–2026 de Nicaragua, Venezuela, Rusia, Georgia y El Salvador, es el modelo terminado hacia el que esas leyes avanzan. Cada técnica que la muestra ha ido adoptando por etapas, autorización previa, control estatal de la vida interna, criminalización de la financiación externa, castigo de la reunión no autorizada, disolución administrativa, listas de terroristas, exilio como pena, está en Cuba desde hace décadas o ha sido añadida en los últimos cuatro años. La diferencia es que Cuba no necesitó una ley de agentes extranjeros: cuando la entrada al espacio cívico está cerrada por el artículo 8.d y las organizaciones de masas ocupan cada ámbito, la etiqueta es redundante.

Tres rasgos singularizan al caso. El primero es la criminalización pura del dinero: donde otros etiquetan, gravan o exigen consentimiento, Cuba castiga con prisión, tres a ocho años bajo el artículo 11 de la Ley 88, cuyas figuras agravadas alcanzan los veinte, cuatro a diez bajo el artículo 143, y el texto del artículo 143 nombra expresamente a las "organizaciones no gubernamentales". El segundo es la fusión de la autorización con la pena: en Georgia, Kazajistán o Perú una organización que no se registra pierde beneficios o paga una multa; en Cuba sus promotores van a prisión y sus bienes se confiscan (art. 274). Por eso indicadores procedimentales como los plazos o el silencio administrativo pierden sentido: nadie llega a ellos. El tercero es la integración del exilio en el sistema legal: la "regulación" de salida, la denegación de entrada, la lista de terroristas del exilio y el congelamiento de sus donaciones convierten la frontera en parte de la arquitectura de control, algo que Nicaragua ha imitado con la desnacionalización y Rusia con las designaciones extraterritoriales.

La comparación también muestra lo que Cuba comparte con los demás y lo que eso significa para la incidencia. Comparte con Nicaragua la salida de los mecanismos internacionales, Cuba no ha ratificado el PIDCP que firmó en 2008, y el uso de la pertenencia a órganos multilaterales como escudo. Comparte con Venezuela el recurso a la normativa antilavado y antiterrorismo como capa financiera. Comparte con Rusia la ampliación de la definición de enemigo hasta abarcar a cualquiera, el "ejercicio arbitrario de derechos" del artículo 120 es funcionalmente el "agente extranjero por influencia" del artículo 2 de la Ley 255-FZ. Y comparte con todos la elasticidad de las cláusulas: "interés social", "orden constitucional", "seguridad colectiva".

La anunciada Ley de Formas Asociativas, en el cronograma legislativo desde 2019, prevista para julio de 2022 y luego para julio de 2025, ausente de la sesión de julio de 2026 y nunca sometida a consulta pública, es la oportunidad y el riesgo. La comparación permite fijar los estándares mínimos que la comunidad internacional debe exigirle, y que coinciden con los que la Declaración Conjunta de 2024 y las Directrices ODIHR–Venecia de 2014 establecen para cualquier Estado: régimen de notificación, no de autorización (Perú, art. 2.13, y Georgia, Código Civil, muestran que es compatible con el registro); supresión del criterio de "objetivos idénticos o similares" y de las categorías cerradas de fines; eliminación del "órgano de relación" y de la asistencia estatal a las reuniones; registro público accesible; disolución exclusivamente judicial, como última medida y con recurso, lo que exige suprimir la causal que hoy permite

disolver una asociación a "solicitud razonada" de su órgano de relación (Resolución 53/1986, art. 79.e); despenalización del acceso a recursos externos mediante la derogación de la Ley 88/1999 y de los artículos 143 y 274 del Código Penal; y participación ciudadana en la redacción. Cualquier texto que conserve la autorización previa y la penalización de la financiación extranjera será, aunque se llame nuevo, la Ley 54 con otro nombre; la experiencia de Nicaragua en 2022 y de Venezuela en 2024 muestra que una ley "de regulación" puede ser peor que la que sustituye.

Las palancas existen. El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Cuba incluye un diálogo de derechos humanos en el que el derecho de asociación debería figurar con los estándares anteriores como referencia explícita; el Parlamento Europeo aprobó el 18 de junio de 2026 una resolución que pide la suspensión del acuerdo y sanciones selectivas. Cuba ocupa un asiento en el Consejo de Derechos Humanos hasta 2026 y su Examen Periódico Universal de 2023 (A/HRC/55/17) contiene recomendaciones sobre asociación que "tomó nota". El Comité de Libertad Sindical de la OIT mantiene abierto el caso 2258 sobre los sindicalistas de la Primavera Negra. La relatora especial Gina Romero ha citado a Cuba ante el Congreso de Estados Unidos y ha dirigido al Gobierno la comunicación JAL CUB 3/2026 sobre el modelo de "prisión o exilio". Y la comparación misma es una palanca: mostrar que la Ley 54 es el destino de las leyes que hoy se debaten en Georgia, El Salvador o Kazajistán convierte el caso cubano en argumento para todos.

8. Recomendaciones

Las recomendaciones siguen la estructura de la Declaración Conjunta de 13 de septiembre de 2024 y se dirigen a los actores con capacidad de influir en los ocho ordenamientos estudiados.

8.1 A los Estados estudiados

- Derogar las leyes de "agentes extranjeros", "influencia extranjera" y sus equivalentes funcionales (Declaración Conjunta, medida 12): en Rusia, la Ley 255-FZ y las designaciones de organizaciones "indeseables"; en Nicaragua, las Leyes 1040, 1055, 1115 y 1127 y el paquete de 2024; en Georgia, las leyes de 2024 y 2025 y las reformas de la Ley de Subvenciones; en El Salvador, el Decreto Legislativo 308; en Venezuela, la Ley de Fiscalización de las ONG, la Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar y la Ley de Defensa de la Soberanía Política de 2010; en Perú, los artículos 4.u, 21.c.2 y 22.d de la Ley 27692 reformada; en Kazajistán, el registro público de receptores de fondos extranjeros y los artículos 460-1 y 460-2 del Código de Infracciones Administrativas.
- Sustituir la autorización previa por la notificación y garantizar que la disolución sea exclusivamente judicial, excepcional y recurrible (principios 4 y 8): en Cuba, mediante una Ley de Formas Asociativas que cumpla los estándares de la sección 7; en Nicaragua y El Salvador, devolviendo a los tribunales la cancelación de la personalidad jurídica.
- Despenalizar el acceso a recursos y el ejercicio del derecho de asociación (medida 19): derogar en Cuba la Ley 88/1999 y los artículos 120, 143 y 274 del Código Penal; en Nicaragua el artículo 410 reformado del Código Penal y el artículo 30 de la Ley 1042; en Rusia los artículos 330.1 y 284.1; en Georgia los artículos 316^1, 319^1 y 355^3 introducidos en 2026; en Venezuela los artículos 11–13 de la Ley Simón Bolívar.
- Aplicar la Recomendación 8 del GAFI con enfoque de riesgo y dejar de utilizar los registros de "sujetos obligados", las listas de terrorismo y los congelamientos preventivos como sanción encubierta contra organizaciones de derechos humanos.
- Poner fin a las sanciones indirectas: la "regulación" migratoria y la denegación de entrada en Cuba, la pérdida de nacionalidad en Nicaragua, las inhabilitaciones profesionales y políticas de los designados en Rusia y Georgia.

8.2 A la Unión Europea y sus Estados miembros

- Incorporar los estándares de este informe, notificación, financiación sin autorización previa, disolución judicial, despenalización, como referencia explícita del diálogo de derechos humanos del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, y condicionar la cooperación a avances verificables en la nueva Ley de Formas Asociativas, en línea con la resolución del Parlamento Europeo de 18 de junio de 2026.
- Mantener la coherencia entre la respuesta a Georgia, congelación de la adhesión, suspensión de la exención de visados, sanciones selectivas, y la respuesta a los demás países de la muestra, de modo que el coste de adoptar el modelo sea previsible.

- Utilizar el régimen global de sanciones de derechos humanos de la UE contra los responsables de la cancelación masiva de organizaciones y de la persecución de defensores, como hizo Estados Unidos con la Ley Global Magnitsky en Georgia (septiembre y diciembre de 2024).
- Garantizar, mediante el programa CERV y los instrumentos de acción exterior, financiación flexible y plurianual para la sociedad civil en el exilio, cubana, nicaragüense, venezolana, rusa, georgiana, salvadoreña, y acompañarla de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (C-78/18) frente a las leyes de agentes extranjeros dentro de la Unión (Hungría, Eslovaquia).

8.3 A la OEA, la CIDH y la Corte Interamericana

- Elaborar un informe temático de la CIDH sobre leyes de agentes extranjeros y control del financiamiento de la sociedad civil en las Américas, que consolide los pronunciamientos sobre Nicaragua, Venezuela, El Salvador, Perú, Paraguay y Guatemala y establezca criterios de compatibilidad con el artículo 16 de la Convención.
- Extender el uso de las medidas provisionales de la Corte, como las dictadas para Perú en mayo y julio de 2025, a la protección de las organizaciones que representan a víctimas ante el sistema en los demás países con leyes de este tipo.
- Mantener abiertos los mecanismos de seguimiento (MESENI) y de audiencias sobre Cuba, Nicaragua y Venezuela aunque los Estados no comparezcan, y documentar el incumplimiento de las medidas cautelares (El Salvador, resoluciones 66 y 67/2025) en los informes anuales.

8.4 Al sistema de Naciones Unidas

- Dar seguimiento a la Declaración Conjunta de 2024 mediante un informe de la Relatora Especial sobre la aplicación de las leyes de agentes extranjeros país por país, con los indicadores de este estudio como referencia, e incluir a Cuba y Kazajistán, que carecen de etiqueta formal pero producen sus efectos, en el análisis.
- Utilizar el Examen Periódico Universal y los diálogos del Comité de Derechos Humanos para exigir a Cuba la ratificación del PIDCP y la adopción de una ley de asociaciones conforme a los estándares; a Kazajistán, la restitución de la primacía de los tratados; a Nicaragua, el regreso a los mecanismos de los que se retiró.
- Trasladar al GAFI y a los organismos regionales antilavado los casos documentados de uso indebido de la Recomendación 8 en Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Rusia y Cuba.

8.5 A los donantes y a la comunidad filantrópica

- Financiar a la sociedad civil en el exilio como estrategia y no como excepción: apoyo institucional plurianual, rutas seguras de transferencia y asistencia legal, en cumplimiento del compromiso de trece Estados en la Cumbre por la Democracia (Declaración Conjunta, medidas 21 y 25).

- Crear un fondo de defensa legal y de litigio estratégico que permita replicar los precedentes útiles, Ecodefence ante el TEDH, C-78/18 ante el TJUE, la sentencia del Tribunal Constitucional peruano de 2007 y el amparo de IDL de 2026, las medidas de la Corte Interamericana, en los demás países.
- Invertir en la documentación comparada del impacto de estas leyes sobre el desarrollo, la economía y los servicios (medida 25), para desmontar con evidencia la narrativa de la "injerencia".
- No retirarse: la suspensión de la ayuda estadounidense en 2025 fue utilizada por los legisladores de Perú, El Salvador y Georgia como argumento para las leyes de 2025, y la vacante ha sido ocupada por los propios gobiernos.

8.6 A la sociedad civil

- Construir un sistema de alerta temprana que actúe antes de que los proyectos lleguen al pleno: como advirtió Douglas Rutzen, "si intervenimos cuando las leyes ya están en la agenda es muy difícil hacer algo". La cronología de la Tabla 4 muestra que cada ley fue anunciada, debatida y, en varios casos, archivada antes de aprobarse.
- Rechazar la etiqueta sin aceptar la clandestinidad: la negativa del 95 % de las organizaciones georgianas a registrarse en 2024 y su coalición de observación electoral muestran que la desobediencia colectiva y visible impone costes al Estado.
- Litigar en todas las instancias disponibles y documentar cada denegación, cada congelamiento y cada cancelación con la precisión que exigen los tribunales internacionales; los registros de Prisoners Defenders, Foro Penal, OVD-Info, GYLA y el Colectivo Nicaragua Nunca Más son la base de toda responsabilidad futura.
- Usar la comparación: la sociedad civil cubana debe presentar la Ley 54 como el punto de llegada de las leyes que hoy se debaten en otros países, y las sociedades civiles de Georgia, El Salvador, Kazajistán y Perú deben presentar a Cuba y Nicaragua como el destino de las suyas.

9. Conclusiones

La comparación de los ocho ordenamientos permite sostener que el cierre del espacio asociativo ya no depende de la suspensión del derecho, sino de su administración. Ninguno de los Estados estudiados niega en su Constitución la libertad de asociación, y todos la han rodeado de un tejido de registros, autorizaciones, etiquetas, tributos y tipos penales que la vuelven impracticable para quien no cuenta con el beneplácito del poder. La ley ha dejado de ser el límite de la arbitrariedad para convertirse en su instrumento más eficaz, porque ofrece a la restricción una apariencia de regularidad que la orden desnuda nunca tuvo.

Los textos examinados dejan ver dos linajes que conviene distinguir. El primero es el de la legalidad socialista, que concibe la asociación como una concesión del Estado y la somete a la tutela de un órgano público. La Ley cubana de 1985 pertenece de lleno a esa tradición, con su autorización previa, su órgano de relación y su exclusión de toda organización que concurra con las ya reconocidas. En el espacio postsoviético esa tradición se transformó sin desaparecer, y el caso kazajo muestra que un registro formalmente abierto puede convivir con un control intenso del financiamiento y de la actividad. El segundo linaje es más reciente y procede de la ley rusa de 2012 sobre agentes extranjeros, que no prohíbe la asociación sino que la estigmatiza y la asfixia por la vía de sus recursos. Es este segundo modelo, y no el soviético, el que se ha difundido en la última década, y su llegada a Nicaragua en 2020, a Georgia en 2024 y a El Salvador en 2025 indica que circula con independencia de la ideología declarada de los gobiernos que lo adoptan. La hipótesis de una herencia jurídica soviética en América Latina solo encuentra apoyo textual en el caso cubano, mientras que en los demás países de la región se observa la recepción del modelo ruso contemporáneo y su combinación con tradiciones penales propias.

La trayectoria que une a los ocho casos no es lineal, pero tiene una dirección reconocible. Comienza por el dinero, continúa por la pena y termina en la disolución, y en cada etapa el control judicial se debilita un poco más. Perú se encuentra al comienzo de ese recorrido y Cuba en su final, y entre ambos se sitúan los demás países según el tramo que han cubierto. La utilidad de la comparación reside en que permite reconocer en una ley recién aprobada los rasgos de un sistema ya concluido, y actuar cuando todavía existen tribunales, prensa y organizaciones capaces de oponerse.

Para Cuba, la consecuencia es doble. La Ley de Asociaciones de 1985 deja de aparecer como un anacronismo aislado y se revela como la forma acabada de una técnica que otros gobiernos ensayan hoy por partes. La anunciada Ley de Formas Asociativas, por su parte, solo merecerá el nombre de reforma si abandona los tres pilares de ese sistema, que son la autorización previa, la tutela estatal de la vida interna de las asociaciones y la penalización del acceso a recursos. Una norma que conserve cualquiera de ellos prolongará el régimen vigente bajo otra denominación.

El estudio tiene límites que deben tenerse presentes. Mide la arquitectura legal y su aplicación documentada, no la totalidad de la vida cívica de cada país, y tres de sus ocho capítulos han contado con revisión externa. Sus puntuaciones admiten discusión y la matriz que las sustenta queda abierta a ella. Con esas cautelas, ofrece a quienes defienden el derecho de asociación un

lenguaje común para comparar, y a quienes deciden sobre cooperación, sanciones o reformas, un criterio verificable para distinguir entre la regulación legítima de las organizaciones y su supresión por medios legales.

Anexo A. Nota sobre el inventario legal y la verificación de fuentes

El estudio se apoya en un inventario de más de ciento cincuenta instrumentos legales de los ocho países, con sus artículos pertinentes, y en una matriz que puntúa los cuarenta y cuatro indicadores de cada país con su justificación y sus fuentes. Las citas se tomaron de los repositorios oficiales cuando estos eran accesibles y, en los demás casos, de reproducciones y análisis especializados que se contrastaron entre sí. Las referencias cuya numeración no pudo cotejarse con el texto oficial están identificadas en la matriz y no sostienen por sí solas ninguna puntuación. El inventario y la matriz se facilitan a quien los solicite en carolina.barrero@ciudadaniaylibertad.org.

Anexo B. Fuentes principales

B.1 Estándares y jurisprudencia internacional

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 21 y 22; Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 15 y 16; Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 11; Carta Africana, art. 10; Convenios 87 y 98 de la OIT.
- Declaración Conjunta sobre la protección del derecho a la libertad de asociación ante las leyes de "agentes extranjeros" / "influencia extranjera", 13 de septiembre de 2024 (Relatora Especial de la ONU sobre libertad de reunión pacífica y de asociación, RELE-CIDH, Relator sobre Defensores de la CIDH, Relator sobre Defensores de la CADHP, AICHR, OSCE/ODIHR).
- Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación: A/HRC/20/27 (2012, mejores prácticas); A/HRC/50/23 (2022, acceso a recursos) y A/HRC/53/38/Add.4 (2023, directrices); A/HRC/56/50 (2024); A/79/263 (2024); A/HRC/59/44 (2025). Declaración de la relatora Gina Romero ante la Comisión Tom Lantos de Derechos Humanos, Cámara de Representantes de EE. UU., 9 de septiembre de 2025.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Ecodefence y otros c. Rusia, demandas n.º 9988/13 y otras 60, sentencia de 14 de junio de 2022. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comisión c. Hungría, C-78/18, sentencia de 18 de junio de 2020.
- Comisión de Venecia y OSCE/ODIHR, Directrices Conjuntas sobre Libertad de Asociación, CDL-AD(2014)046; opiniones sobre Georgia CDL-PI(2024)013, CDL-AD(2024)020, CDL-AD(2025)001; sobre Kirguistán CDL-AD(2024)033. Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec(2007)14.
- Comité Jurídico Interamericano, Declaración de Principios Interamericanos sobre el Régimen Jurídico de las Entidades Civiles sin Fines de Lucro, CJI/RES. 282 (CII-O/23). CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66 (2011). Corte Interamericana de Derechos Humanos, resoluciones de 2 de mayo y 17 de julio de 2025 (Perú, ley APCI) y de 3 de septiembre de 2025 (Ley 32419). CIDH, resoluciones 66/2025 y 67/2025 (El Salvador).
- GAFI, Recomendación 8 y nota interpretativa (versión de 2023); declaración sobre Nicaragua, octubre de 2022.

B.2 Audiencias legislativas e informes comparados

- Senado de Estados Unidos, Comité de Relaciones Exteriores, audiencia "Anti-NGO Laws and Other Tools of Democratic Repression", 12 de septiembre de 2024, S. Hrg. 118-540: declaraciones de Douglas Rutzen (ICNL), Eka Gigauri (Transparencia Internacional Georgia) y Yaqiu Wang (Freedom House).

- Cámara de Representantes de Estados Unidos, Comisión Tom Lantos de Derechos Humanos, audiencia "Laws Regulating Foreign NGOs: Human Rights Implications", 9 de septiembre de 2025: declaraciones de Gina Romero, Suparna Chaudhry, Daniel Hegedüs (GMF), Ana María Méndez Dardón (WOLA), Michael Shellenberger y Almut Rochowanski; carta de rectificación de OCCRP, 19 de septiembre de 2025.
- WOLA, Limitando el espacio cívico: el endurecimiento de las restricciones a la sociedad civil en las Américas (Maureen Meyer y Corie Welch), junio de 2025.
- Human Rights Watch, "Foreign Agent Laws: The Authoritarian Playbook" (Iskra Kirova), 19 de septiembre de 2024; World Report 2025 y 2026, capítulos de país.
- ICNL, Civic Freedom Monitor (Cuba, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Perú, Rusia, Georgia, Kazajistán) y análisis de las leyes de Georgia (2025) y Kirguistán (2024). CIVICUS Monitor, Global Findings 2025. Freedom House, Freedom in the World 2025 y 2026; Freedom on the Net 2025.
- Ciudadanía y Libertad, El derecho de asociación en Cuba: arquitectura legal de la represión, informe jurídico (enero de 2025) y resumen ejecutivo (abril de 2025); contribución al Comité de Derechos Humanos de la ONU para la Observación General sobre el artículo 22 del PIDCP (diciembre de 2025).

B.3 Fuentes de práctica por país

- Cuba: Prisoners Defenders (informes mensuales, 2025–2026); Justicia 11J; Observatorio Cubano de Derechos Humanos; Cubalex; comunicación conjunta de relatores especiales JAL CUB 3/2026; Examen Periódico Universal A/HRC/55/17 y Add.1; OIT, Comité de Libertad Sindical, caso 2258; Amnistía Internacional; Human Rights Watch.
- Nicaragua: Grupo de Expertos en Derechos Humanos sobre Nicaragua (A/HRC/58/26, A/HRC/61/56); OACNUDH (A/HRC/60/92); CIDH-MESENI; Colectivo Nicaragua Nunca Más; Confidencial; Divergentes; Artículo 66.
- Venezuela: Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos (A/HRC/60/61; declaración de 12 de marzo de 2026); Foro Penal; Acceso a la Justicia; PROVEA; Espacio Público; Laboratorio de Paz; VE sin Filtro; CIDH (PR 108/2021, 106/2025).
- Rusia: OVD-Info (Repression in Russia in 2025); Memorial; registros del Ministerio de Justicia; Meduza e IStories (declaraciones del viceministro Sviridenko, junio de 2026); Mecanismo de Moscú de la OSCE (2022).
- Georgia: Transparencia Internacional Georgia; GYLA; Social Justice Center; ISFED; IDFI; Defensor del Pueblo; Comisión Europea (informe 2025); Consejo de la UE (conclusiones de 27 de junio de 2024; suspensión de visados, 27 de enero de 2025); Mecanismo de Moscú de la OSCE (informe de 12 de marzo de 2026); Amnistía Internacional; Human Rights Watch (9 de julio de 2026).

- El Salvador: Cristosal; CEJIL; APES; El Faro; Human Rights Watch (World Report 2026); OACNUDH (declaraciones de mayo–junio de 2025); CIDH (audiencia del 193.º periodo de sesiones, 23 de julio de 2025; resoluciones 66 y 67/2025); Citizen Lab.
- Kazajistán: Kazakhstan International Bureau for Human Rights (KIBHR); International Partnership for Human Rights; Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/KAZ/CO/3, 2025); Comisión Electoral Central (resolución 12/24, 17 de marzo de 2026); Comité de Ingresos Estatales (registro de receptores de fondos extranjeros); Human Rights Watch; FIDH.
- Perú: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; Instituto de Defensa Legal; CEJIL; OACNUDH (16 de abril de 2025); CIDH (PR 098/25); Tribunal Constitucional (STC 0009/0010-2007-PI/TC); Sexto Juzgado Constitucional de Lima (Exp. 08598-2025); LP Derecho; Human Rights Watch (World Report 2026).

B.4 Repositorios legales consultados

Cuba: Gaceta Oficial de la República (no accesible; espejos FAOLEX, WIPO Lex, RAE-DPEJ, BWC-ISU, análisis de CyL). Nicaragua: La Gaceta y Normas Jurídicas de la Asamblea Nacional (no accesibles; espejos Leybook, vLex, ICNL). Venezuela: Gaceta Oficial, Asamblea Nacional, TSJ. El Salvador: Diario Oficial, Asamblea Legislativa (no accesible; reproducciones del Diario Oficial y jurisprudencia.gob.sv). Perú: El Peruano, Congreso de la República, SPIJ, APCI. Rusia: pravo.gov.ru, consultant.ru, garant.ru, minjust.gov.ru. Georgia: matsne.gov.ge (Legislative Herald), parliament.ge. Kazajistán: adilet.zan.kz (no accesible; espejos prg.kz, akorda.kz, pavlodar.com).