Barreras legales y criminalización de la libertad de asociación

Estudio comparado de ocho países y estrategia de incidencia

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. **Este estudio compara la arquitectura legal que restringe el derecho de asociación en Cuba, Nicaragua, Rusia, Venezuela, Georgia, El Salvador, Kazajistán y Perú**, y la mide con el Índice Global de Asociación (IGA), un instrumento propio que puntúa de 0 a 100 el grado de restricción 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.

CIFRAS CLAVE

270+
iniciativas legales restrictivas de la sociedad civil en 72 países entre 2019 y 2024, según el ICNL

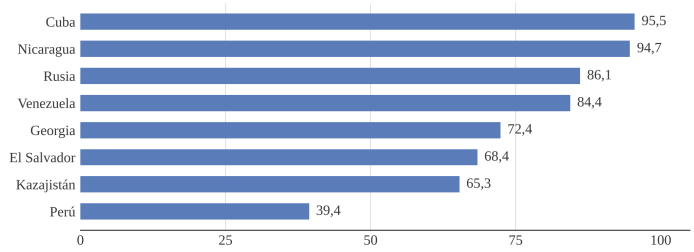
8
países comparados con 44 indicadores agrupados en 13 dimensiones

95,5
IGA de Cuba sobre 100, el más alto de la muestra, seguido de Nicaragua con 94,7

7 de 8
países persiguen con tipos penales la asociación no autorizada, la recepción de fondos o la crítica

45 años
pena máxima de prisión entre los tipos penales examinados, prevista en El Salvador

RESULTADOS POR PAÍS



Índice Global de Asociación (0–100). Los valores más altos indican mayor restricción.

76–100	**Represión total**	Cuba, Nicaragua, Rusia, Venezuela
51–75	**Restricciones severas**	Georgia, El Salvador, Kazajistán
26–50	**Restricciones moderadas**	Perú
0–25	**Apertura amplia**	Ningún país de la muestra

Cuba y Nicaragua ocupan el extremo de la escala, donde el Estado ha eliminado de derecho o de hecho la organización independiente.

Rusia y Venezuela alcanzan la misma banda por caminos distintos, la primera con el modelo de «agente extranjero» que inauguró en 2012 y la segunda por acumulación de leyes de soberanía, odio, antiterrorismo y control de las ONG.

Georgia, El Salvador y Kazajistán reproducen variantes de ese modelo mediante el trasplante escalonado del esquema ruso, un impuesto del 30 % sobre los fondos extranjeros y un registro público de financiación foránea.

Perú presenta restricciones moderadas y muestra que un Congreso formalmente democrático puede convertir una agencia de cooperación en autoridad de licencia y sanción.

CINCO PATRONES COMUNES

1. **El financiamiento como punto de ataque.** En las ocho jurisdicciones el acceso a recursos externos es el blanco preferido, con variantes que van de la criminalización al impuesto, la etiqueta, la autorización previa y el registro público.
2. **La difusión del modelo ruso y su mutación.** La versión de 2012 exigía fondos extranjeros y «actividad política». Rusia suprimió en 2022 el requisito del dinero y Georgia recorrió en dos años el camino que Moscú tardó una década en completar.
3. **Del derecho administrativo al derecho penal.** La asociación no autorizada, la recepción de fondos o la crítica se persiguen con tipos penales de formulación amplia y penas que alcanzan los veinte, treinta o más años.
4. **El vaciamiento del control judicial.** La disolución se decide por acuerdo ministerial, por registros dependientes del Ejecutivo o por tribunales sin independencia. Solo Perú conserva una prohibición constitucional operativa de la disolución administrativa.
5. **La capa financiera de la restricción.** Las listas, los congelamientos y los registros de «sujetos obligados» propios de la normativa contra el lavado de dinero y el terrorismo se emplean contra organizaciones de derechos humanos, en sentido contrario a la Recomendación 8 del GAFI.

LA TRAYECTORIA DEL CIERRE

La entrada se condiciona con autorización previa o registros que funcionan como trampa › El dinero se etiqueta, se grava o se somete a consentimiento del Gobierno › El incumplimiento pasa del expediente administrativo al Código Penal › La organización se disuelve o cancela sin intervención de un juez › La estigmatización y el exilio prolongan el castigo fuera de las fronteras

DÓNDE SE CONCENTRA LA RESTRICCIÓN

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12	D13
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

Intensidad de la restricción por país y dimensión (0–4). D4 financiamiento, D7 sanciones, D8 disolución, D10 estigmatización.

La mayor convergencia entre los ocho países se produce en el financiamiento, las sanciones y la estigmatización, lo que sitúa el dinero, la pena y el discurso en el núcleo compartido del modelo.

La mayor divergencia aparece en el registro y en la tributación. Cuba y Nicaragua controlan la entrada al espacio cívico, mientras Georgia, Kazajistán y Perú mantienen registros rápidos y formalmente abiertos. El punto de entrada de la restricción varía de un país a otro, pero la dirección que toma es la misma.

Cuba en perspectiva comparada. Vista de forma aislada, la Ley de Asociaciones de 1985 parece una reliquia. Vista junto a las leyes aprobadas entre 2020 y 2026 en los demás países, es el modelo terminado hacia el que esas leyes avanzan. Cuba nunca necesitó una ley de agentes extranjeros porque la autorización previa, el monopolio de las organizaciones de masas y el Código Penal vuelven innecesaria la etiqueta. La comparación fija los estándares mínimos exigibles a la anunciada Ley de Formas Asociativas, que son el régimen de notificación, la supresión del criterio de «objetivos idénticos o similares», el registro público, la disolución exclusivamente judicial y la despenalización del acceso a recursos.

RECOMENDACIONES PRIORITARIAS

A los Estados estudiados

Derogar las leyes de agentes extranjeros y sus equivalentes funcionales, sustituir la autorización previa por la notificación, garantizar que la disolución sea exclusivamente judicial y despenalizar el acceso a recursos y el ejercicio del derecho de asociación.

A la Unión Europea

Incorporar estos estándares al diálogo de derechos humanos del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, mantener la coherencia entre la respuesta dada a Georgia y la aplicada a los demás países, y asegurar financiación flexible y plurianual a la sociedad civil en el exilio.

A la OEA, la CIDH y la Corte Interamericana

Elaborar un informe temático sobre leyes de agentes extranjeros y control del financiamiento en las Américas, y extender las medidas provisionales a las organizaciones que representan a víctimas ante el sistema.

Al sistema de Naciones Unidas

Dar seguimiento país por país a la Declaración Conjunta de 2024, con inclusión de Cuba y Kazajistán, y trasladar al GAFI los casos documentados de uso indebido de la Recomendación 8.

A los donantes y a la comunidad filantrópica

Financiar a la sociedad civil en el exilio como estrategia y no como excepción, crear un fondo de litigio estratégico y sostener la presencia en los países donde estas leyes avanzan.

A la sociedad civil

Construir un sistema de alerta temprana que actúe antes de que los proyectos lleguen al pleno, documentar cada denegación, congelamiento y cancelación con la precisión que exigen los tribunales internacionales y servirse de la comparación entre países como argumento.

CALENDARIO DE INCIDENCIA

23 DE NOVIEMBRE DE 2026
Publicación del estudio, del resumen ejecutivo y de las notas de política.

10 DE DICIEMBRE DE 2026
Presentación pública en Miami, en la Universidad Internacional de Florida.

ENERO Y FEBRERO DE 2027
Reuniones informativas en Washington y Bruselas y edición revisada.