



## Implicaciones y afectaciones de la propuesta de “Ley de Agentes Extranjeros” para Organizaciones de Sociedad Civil (OSC)\*

Análisis de Cristosal

El pasado 9 de noviembre, el ministro de Gobernación, Juan Carlos Bidegaín, presentó a la Asamblea Legislativa la propuesta de Ley de Agentes Extranjeros. De acuerdo con Bidegaín, dicha ley tiene como objetivo “impedir que fundaciones y ONG de fachada disfracen de donaciones lo que claramente es una intervención para patrocinar asuntos políticos”. Este proyecto de ley fue presentado luego de que Samantha Power, administradora de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), anunciara que la cooperación estadounidense desembolsará, en un período de cinco años, \$300 millones “para empoderar a organizaciones locales en El Salvador, Guatemala y Honduras con el fin de que aborden los factores que propician la migración irregular hacia EE.UU”. Diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han manifestado su preocupación ante la posible aprobación de la ley y

señalaron su similitud con la legislación que se implementa en Nicaragua. En este contexto, presentamos algunas posibles implicaciones y afectaciones que puede tener la aprobación de la mencionada ley para el trabajo de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) que operan en El Salvador.

### **Incertidumbre sobre la calidad de sujeto obligado**

La propuesta de Ley de Agentes Extranjeros (LAEX) utiliza términos ambiguos e imprecisos para definir quiénes son sujetos obligados y quiénes excluidos de la aplicación de la ley. Así, al referirse a los sujetos obligados, la propuesta indica que son todas las personas naturales o jurídicas que “realice(n) actividades que respondan a intereses, sean controladas o financiadas, directa o indirectamente por un mandante extranjero” (Art. 3 LAEX). La definición de

“mandante extranjero” incluye a personas naturales extranjeras, gobiernos extranjeros, o “cualquier persona jurídica fuera de El Salvador, organizada o constituida bajo las leyes de un país extranjero, así como las personas que, atendiendo al objeto y cumplimiento de esta Ley, determine el Registro...”. (Art. 4). Por su parte, al indicar cuáles son los sujetos no obligados por la ley se excluye a organismos internacionales y agencias de cooperación, pero se señala explícitamente: “las que participen en actividades de salud, escolares, académicas o científicas “de buena fe” o de las bellas artes; entre otras” (Art. 5 LAEX).

La generalidad y la falta de precisión para definir cuáles son los sujetos obligados y los excluidos hace preguntarse ¿Cuáles son las actividades que pueden considerarse que responden a intereses de “mandantes extranjeros”? ¿Cuáles son las actividades que se consideran como controladas por un mandante extranjero? o ¿Cuáles actividades se realizan de “buena fe”? A esta falta de claridad hay que unir el hecho de que los criterios que aplicarían para aprobar o denegar el registro a una OSC solicitante no están definidos y se otorga una amplia discrecionalidad al Registro de Agentes Extranjeros para determinarlos. (Art. 7 LAEX). Por otro lado, la ley permite que el Registro determine la condición de sujetos obligados y esto incluye a las OSC (Art. 3 inciso segundo). No obstante, se excluye a las agencias de cooperación. La inclusión expresa de las OSC, que sería determinada por el Registro sin criterios previamente definidos, ofrece inseguridad jurídica a las OSC respecto de su financiador. Al considerar la relación entre un financiador externo y las OSC, el uso del término “mandante” no se corresponde con las actividades que realizan las OSC, pues recibir fondos no supone una relación de subordinación respecto de entidades de cooperación y solidaridad que aportan a proyectos con

finés legítimos. Las organizaciones civiles establecen con estas entidades relaciones de cooperación e intermediación para hacer llegar apoyo a beneficiarios directos o indirectos de la población salvadoreña. Eso supone que las organizaciones estarían recibiendo de antemano la estigmatización de responder a intereses extranjeros y sometidas al control de una autoridad registral cuyas facultades son abiertas para decidir si pueden o no ser considerados sujetos obligados. En igual incertidumbre se encontrarán las personas naturales que son financiadas por un “mandante extranjero”. Pongamos el ejemplo de un consultor que es contratado por una OSC financiada por un “mandante extranjero”. Si el Registro considera que la actividad que realiza dicho consultor debe ser regulada por la ley, estará obligado a inscribirse y someterse a las restricciones y sanciones que contempla la legislación.

### **Suspensión de operaciones**

La propuesta de ley establece que los sujetos obligados no pueden realizar actividades ni movimientos financieros mientras no se hayan inscrito en el Registro de Agentes Extranjeros. Dado que la ley entraría en vigencia ocho días después de su publicación, ello implicaría varios problemas prácticos: la posibilidad de que el Registro no entre en funciones en ese periodo o, aunque se encuentre funcionando, se demore en la respuesta debido a la alta demanda de inscripciones. Esto también provocaría que, mientras se realiza el trámite de registro de las OSC, estas tendrían que suspender sus operaciones para evitar incumplir la ley. Lo anterior podría significar que muchas OSC no podrían pagar los salarios de su personal ni desarrollar actividades. En muchos casos supondría suspender el apoyo que se da a los beneficiarios de los proyectos. Esta parálisis de las operaciones es una sanción encubierta que se puede volver una modalidad de pena perpetua para las OSC y dejaría a discrecionalidad

total del criterio del Registrador cuáles OSC pueden operar o no, según considere que alteren la "seguridad", el "orden público", la "estabilidad política" o la "estabilidad social".

### **Restricciones indebidas y control excesivo en el funcionamiento de las OSC**

En caso de ser sujeto obligado, la propuesta de ley establece una serie de prohibiciones y obligaciones que suponen una limitación y restricciones indebidas al funcionamiento de las OSC. Dichas restricciones son contrarias a los estándares aplicables al derecho de asociación, por ejemplo:

a) La ley establece la prohibición de realizar actividades "con el objetivo de alterar el orden público o que pongan en riesgo o amenaza la seguridad nacional, la estabilidad social y política del país". (Art. 9 lits a y b LAEX). Términos imprecisos como estabilidad social o política -no reconocidos en estándares internacionales para restringir derechos- supone una grave restricción y control sobre las acciones de las OSC, ya que se encuentran en riesgo permanente de ser sancionadas por la discrecionalidad de las autoridades. Por ejemplo, desarrollar talleres de formación y fortalecimiento de liderazgos comunitarios o acompañar colectivos en sus demandas sociales o el acompañamiento a víctimas en la exigencia de sus derechos, pueden llevar a una interpretación en que se les considere actividades que dañan la estabilidad social o política.

b) La ley también prohíbe: "Utilizar donaciones para financiar actividades no declaradas" en el Registro "o que no correspondan con los fines u objetivos establecidos en el instrumento de constitución o estatutos respectivos". Lo anterior implica una restricción para atender situaciones eventuales o de

emergencia que no estaban consideradas inicialmente. Por otro lado, debido a que los fines de los instrumentos de constitución y estatutos de las OSC suelen ser bastante generales, siempre existirá el riesgo de que las autoridades pongan reparos a algunas actividades comprendidas en los fines de las OSC e impidan realizarlas. Por ejemplo, atender personas afectadas por un proyecto de inversión desarrollado por el Estado o por exigir justicia ante alguna acción estatal, corren el riesgo de ser actividades restringidas.

c) La propuesta de ley incluye un impuesto del 40% a cada transacción financiera, desembolso, transferencia u otro trámite proveniente de fondos de un "mandante extranjero". (Art. 10 LAEX). Esto tendrá como consecuencia una grave afectación en el funcionamiento de las OSC que sean consideradas como sujetos obligados, pues verían drásticamente reducido el financiamiento debido al monto gravado. Esto también supondría que las OSC, o cualquier persona natural que resulte gravada por la ley, vería reducido en un 40% en sus ingresos. Tampoco es claro que el "impuesto" que se crea responda a principios tributarios, y más parece ser una confiscación, lo que está prohibido por la Constitución (Art. 106 inc. ult Cn).

d) El proyecto de ley faculta a las autoridades a solicitar la ampliación de la información y establecer plazos para su entrega (Art. 7). Por tanto, las OSC registradas como agentes extranjeros tienen la obligación de "atender todas las disposiciones establecidas" por el Registro (Art. 8.lit c LAEX), aunque no especifica la información que las OSC registradas deben entregar. Además, las OSC registradas como agentes extranjeros deben "conservar todos los registros escritos con respecto a sus actividades", mantener sus libros de contabilidad y registros "abiertos en todo momento razonable a la inspección de cualquier funcionario encargado de la aplicación de esta Ley". (Art.

14 LAEX). Por tanto, existe el riesgo de que exista un control excesivo de las actividades de las OSC, lo que las autoridades ya realizan en el marco de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro.

e) El proyecto de ley establece la obligación de referir en comunicados, documentos de carácter informativo físico, electrónico o digital cuando se hagan a nombre de un “mandante extranjero: “Transmitir o hacer que transmitan en El Salvador correos electrónicos o por cualquier medio o instrumento de comercio interno o extranjero cualquier material informativo físico, electrónico o digital para o en interés de un mandante extranjero sin colocar en dichos materiales informativos la etiqueta que dicho material se transmite en nombre de dicho extranjero”. En el caso de OSC ello supone considerar que el financiamiento deriva de una relación de subordinación, y las OSC son simples mandatarios y no tienen voz. Obligar a decir en las comunicaciones que se hacen en nombre del financiador es estigmatizante y desnaturaliza la relación con los financiadores.

### **Posibles cancelaciones de personalidad jurídica y criminalización de las acciones**

El proyecto de ley establece sanciones desproporcionadas por el incumplimiento de plazos. Así el artículo 11 del proyecto de ley establece una multa de hasta \$250 mil por el incumplimiento de plazos, incluyendo la posibilidad de cancelar la personalidad jurídica de las OSC, lo que resulta excesivo. Eso implica que una OSC que no se inscriba en los noventa días establecidos o no cumpla con un requerimiento de información -que no tenga justa comprobación- puede ser sujeto a multas o a cancelaciones.

De igual forma, la propuesta establece que, en caso de

violación de las prohibiciones o de cualquier disposición de la ley o sus reglamentos (Art. 9 LAEX) hará incurrir a las OSC en responsabilidades penales o administrativas sin especificar cuáles. Como se ha señalado, debido a la ambigüedad de la propuesta de ley, esto podría conllevar al inicio de procesos penales contra las organizaciones y podría abrir la puerta a la criminalización de las actividades de las OSC. De hecho, entre las últimas modificaciones que se realizaron al anteproyecto de ley en la Comisión de Relaciones Exteriores, se incluyeron incluso penas de prisión. El artículo 12 castiga con penas de prisión entre 2 y 5 años de cárcel a las personas o representantes de una organización que sea calificado como agente extranjero que “ejecute actos que contravengan el orden público, la seguridad nacional o soberanía del Estado, valiéndose para ello de fondos recibidos por mandante extranjero”.

Otro factor de posibles arbitrariedades es que la propuesta de ley otorga al presidente autorización para la emisión de cuantos reglamentos de aplicación y desarrollo considere necesarios para establecer definiciones y competencias (Art. 13 LAEX). Esto puede generar que, por medio de modificaciones al reglamento, se amplíen los marcos de control de la ley.

### **\*Levemente editado y actualizado por el equipo de Proceso**