



## Asamblea General

Distr. general  
21 de mayo de 2012  
Español  
Original: inglés

### Consejo de Derechos Humanos

#### 20º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai**

#### *Resumen*

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación presenta su primer informe temático al Consejo de Derechos Humanos, de conformidad con su resolución 15/21.

A continuación de la introducción del informe (cap. I), en el capítulo II el Relator Especial ofrece un resumen de las actividades realizadas en el primer año de su mandato.

En el capítulo III el Relator Especial destaca las mejores prácticas para la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El derecho de reunión pacífica abarca no solamente el derecho a celebrar reuniones pacíficas y participar en ellas, sino también a recibir protección contra injerencias indebidas. Asimismo, se extiende a las personas que realizan una labor de vigilancia durante la celebración de reuniones pacíficas. El derecho a la libertad de asociación ampara a las asociaciones desde su creación hasta su disolución, e incluye el derecho a establecer asociaciones y adherirse a ellas y el derecho de las asociaciones a desarrollar libremente sus actividades y a recibir protección contra injerencias indebidas, a acceder a financiación y recursos, y a participar en los asuntos públicos. Al final del capítulo se hace hincapié en el derecho a un recurso efectivo y a exigir responsabilidad por las violaciones y los abusos de los derechos humanos.

En el capítulo IV el Relator Especial expone sus conclusiones y formula recomendaciones a las partes interesadas pertinentes.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–6	3
II. Actividades .....	7–11	4
A. Comunicaciones .....	7	4
B. Visitas a los países .....	8	4
C. Participación en diversos eventos .....	9–11	4
III. Mejores prácticas relacionadas con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación .....	12–81	5
A. Principios generales .....	12–23	5
B. Mejores prácticas relacionadas con el derecho a la libertad de reunión pacífica .....	24–50	8
C. Mejores prácticas relacionadas con el derecho a la libertad de asociación.....	51–76	15
D. Derecho a recursos eficaces y a exigir cuentas por violaciones y abusos de los derechos humanos .....	77–81	21
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	82–100	21
A. Recomendaciones generales .....	84–87	22
B. Recomendaciones específicas.....	88–100	23

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos, de conformidad con su resolución 15/21. Se trata del primer informe temático del Relator Especial, que asumió sus funciones el 1º de mayo de 2011. En él se exponen las actividades desarrolladas por el Relator Especial entre el 1º de mayo de 2011 y el 30 de abril de 2012 y se destacan las que a su juicio son las mejores prácticas, incluidas "prácticas y experiencias nacionales, para promover y proteger los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación" (párrafo 5 b) de la resolución).

2. El concepto de "mejores prácticas" se aplica no solamente a los requisitos establecidos en las normas internacionales de derechos humanos, sino que incluye también principios que trascienden esas obligaciones jurídicamente vinculantes (A/HRC/16/51, párr. 10). Se refiere a los marcos jurídicos e institucionales y debe basarse en procedimientos que ya aplicaban o han comenzado a aplicar instituciones estatales, organizaciones intergubernamentales, órganos de tratados, tribunales internacionales, regionales o nacionales (jurisprudencia) o investigadores.

3. Con vistas a identificar las mejores prácticas, el Relator Especial distribuyó un cuestionario a Estados miembros, instituciones nacionales de derechos humanos, mecanismos regionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras partes interesadas. El Relator Especial recibió un total de 87 respuestas (véase A/HRC/20/27/Add.1). En ese sentido, expresa su gratitud a los que respondieron el cuestionario. Para asegurar que se aplique un enfoque equilibrado, el Relator Especial alienta a todos los interesados a que colaboren con él y a que formulen comentarios sobre cualquiera de las cuestiones mencionadas en el presente informe, a fin de que las mejores prácticas identificadas en este reflejen correctamente la situación sobre el terreno. De conformidad con la resolución 15/21, en la elaboración del presente informe el Relator Especial utilizó también otros "elementos de trabajo pertinentes de que dispone el Consejo". El Relator Especial se refirió también a llamamientos urgentes y cartas de denuncia transmitidos por titulares de mandato de procedimientos especiales.

4. El Relator Especial subraya que, aunque a todas luces la libertad de reunión pacífica y de asociación son derechos relacionados entre sí, interdependientes y se refuerzan mutuamente, tanto uno como otro son también un derecho en sí. En realidad, en la mayor parte de los casos están regulados por leyes diferentes y, como se muestra en el informe, cada uno de ellos afronta desafíos diferentes, lo que implica la necesidad de enfocarlos por separado. Por lo tanto, en el presente informe se analizan primeramente las mejores prácticas relacionadas con el derecho de reunión pacífica y, a continuación, con el derecho a la libertad de asociación.

5. Considerando el muy vasto alcance de los derechos que se examinan, el presente informe no pretende ser exhaustivo; por el contrario, su propósito es presentar una primera descripción general de los marcos jurídicos e institucionales que deben establecerse y ponerse en práctica para cumplir con el espíritu y la letra de las normas de derechos humanos en el contexto de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

6. Aunque el presente informe se refiere a las mejores prácticas, el Relator Especial considera importante tener presente que en ciertos contextos se niegan total o parcialmente los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, situación que se observaba en muchos países en el momento de elaborar el informe.

## **II. Actividades**

### **A. Comunicaciones**

7. Entre el 1º de mayo de 2011 y el 30 de abril de 2012, el Relator Especial envió un total de 140 comunicaciones. Las observaciones formuladas a los países a los que se dirigieron comunicaciones en ese período figuran en el anexo del presente informe (A/HRC/20/27/Add.4).

### **B. Visitas a los países**

8. Desde el 1º de mayo de 2011, el Relator Especial envió solicitudes de visitas a 41 países. El Relator Especial expresa su agradecimiento al Gobierno de Georgia por la colaboración ofrecida durante su primera misión al país, celebrada del 6 al 13 de febrero de 2012 (véanse las conclusiones y recomendaciones finales en el documento A/HRC/20/27/Add.2). Agradece también a Azerbaiyán, Guatemala, Honduras, Kirguistán, Maldivas, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Túnez las invitaciones cursadas para visitar esos países. Sin embargo, lamenta profundamente que el Gobierno de la República Árabe Siria no haya respondido su carta de fecha 1º de diciembre de 2011, en la que el Relator Especial proponía fechas para efectuar una misión, en respuesta a la invitación extendida por el Gobierno para realizar una visita "durante los primeros meses de [2012]".

### **C. Participación en diversos eventos**

9. El Relator Especial participó en dos consultas regionales en cuyo marco tuvo la oportunidad de obtener información pertinente para la elaboración del presente informe, que fueron organizadas respectivamente por la ONG Human Rights House Foundation y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), y por el Cairo Institute for Human Rights Studies y el Servicio Internacional para los Derechos Humanos. Del 2 al 4 de febrero de 2012, en Tbilisi, tuvo la ocasión de reunirse con representantes de la sociedad civil de diversos países, entre otros, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Federación de Rusia, Georgia, Hungría, Noruega, Polonia, el Reino Unido, la República de Moldova, Serbia, Suiza y Turquía, y con activistas de Kazajstán, Kirguistán y Turkmenistán, en cooperación con el Open Society Institute. Los días 13 y 14 de abril de 2012, participó en una consulta regional celebrada en El Cairo, en la que se reunieron defensores de los derechos humanos procedentes del Oriente Medio y de la región de África Septentrional, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en África.

10. En cuanto a la participación en conferencias, el 12 de julio de 2011 el Relator Especial se reunió en Washington, D.C. con el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Del 14 al 16 de septiembre de 2011, participó en la sexta Plataforma de Dublín para los Defensores de los Derechos Humanos organizada por Front Line, la Fundación Internacional para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos. Del 21 al 23 de noviembre de 2011, asistió a la Conferencia sobre la protección de la democracia y la reivindicación del espacio de la sociedad civil en África, organizada por el Centro de participación ciudadana de la Unión Africana, que se celebró Johannesburgo (Sudáfrica). El 30 de noviembre de 2011, tomó parte en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre

la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan (República de Corea). Los días 17 y 18 de enero de 2012, participó en la consulta entre titulares de mandatos de procedimientos especiales de las Naciones Unidas y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que tuvo lugar en Addis Abeba. Del 26 al 28 de enero de 2012, asistió a la Conferencia de Wilton Park de 2012, organizada por los Gobiernos de Noruega y de Suiza sobre el tema de la protesta pacífica como piedra angular de la democracia y posibles formas de hacer frente a los desafíos. Los días 14 y 15 de marzo de 2012, participó en la Conferencia de la Presidencia de la Unión Europea sobre las organizaciones de la sociedad civil, los derechos humanos y el desarrollo, organizada en Copenhague por Concord Danmark, y el 16 de marzo de 2012, en la conferencia dedicada al 50º aniversario del Organismo Danés de Desarrollo Internacional, organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca en la misma ciudad.

11. El 13 de septiembre de 2011, de conformidad con la decisión 17/120 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial participó en una mesa redonda sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, organizada durante el 18º período de sesiones del Consejo. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) preparó un resumen de las deliberaciones (A/HRC/19/40).

### **III. Mejores prácticas relacionadas con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación**

#### **A. Principios generales**

##### **1. Marco jurídico**

12. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sirven de cauce para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y son elementos esenciales de la democracia, pues mediante su ejercicio los hombres y las mujeres pueden "expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos" (resolución 15/21 del Consejo, preámbulo). Dadas la interdependencia e interrelación existentes con otros derechos, la libertad de reunión pacífica y de asociación constituyen un valioso indicador para determinar en qué medida los Estados respetan el disfrute de muchos otros derechos humanos.

13. En la resolución 15/21 se reafirma que "*toda persona* tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación" (cursivas del autor). Esta disposición debe leerse conjuntamente con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que se establece que "cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y a garantizar a *todos* los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (cursivas del autor), así como con su artículo 26, en el que se garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por los motivos enunciados en el artículo 2. Este principio se aplica, en particular, a los menores de edad, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los miembros de minorías y otros grupos que se encuentran en riesgo, incluidas las víctimas de discriminación por su orientación sexual y su identidad de género (véase la

resolución 17/19 del Consejo), los no nacionales, incluidos apátridas, refugiados<sup>1</sup> o migrantes, y las asociaciones, incluidas las agrupaciones no registradas. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son derechos humanos fundamentales que forman parte de la normativa internacional de derechos humanos y están consagrados en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

14. El derecho a la libertad de reunión pacífica se garantiza en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el derecho a la libertad de asociación, en el artículo 22. Esos derechos se establecen también en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros tratados o instrumentos internacionales<sup>2</sup> y regionales<sup>3</sup> relativos a derechos humanos específicos, como la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (art. 5).

15. Según se dispone en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación no son absolutos. En la resolución 15/21 (párr. 4) se establece claramente que estos derechos "pueden estar sujetos a ciertas limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en razón de la seguridad nacional o la integridad de la población, el orden público, la protección de la salud o de la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás".

16. El Relator Especial hace hincapié en que solo podrán aplicarse "ciertas" restricciones, es decir que, sin lugar a dudas, la libertad será la regla y la restricción su excepción. A este respecto, se refiere a la Observación general N° 27 (1999) del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad de circulación, según la cual, "al aprobar leyes que prevean restricciones... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho..., no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción". En consecuencia, cuando los Estados deseen restringir esos derechos, deberán cumplir todas las condiciones mencionadas. Por lo tanto, toda restricción debe obedecer a uno de los intereses concretos antes señalados, poseer un fundamento jurídico (estar "prescrita por la ley", lo que implica que la ley debe ser accesible y estar formulada con la suficiente precisión) y "ser necesaria en una sociedad democrática".

17. Como subrayó la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el término "necesidad" no equivale a "necesidad absoluta" u "obligatoriedad", pero su significado tampoco es tan flexible como el de "utilidad" o "conveniencia": en lugar de ello, el término expresa que tienen que existir "razones sociales acuciantes para una injerencia"<sup>4</sup>. Cuando surja una necesidad social acuciante de esa índole, los Estados tendrán que asegurar que toda medida restrictiva adoptada se circunscriba a los límites de lo aceptable en una "sociedad democrática". En ese sentido, la jurisprudencia de larga data muestra que las sociedades democráticas existen únicamente donde hay "pluralismo,

<sup>1</sup> Artículo 15 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

<sup>2</sup> Artículo 7 c) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convenio N° 87 (1948) de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

<sup>3</sup> Cabe señalar que la palabra "pacífica" no figura en el artículo 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

<sup>4</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE, *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations* (Principios rectores de la libertad de asociación, con especial atención a las organizaciones no gubernamentales), párr. 5.

tolerancia y una mentalidad abierta"<sup>5</sup>. Por consiguiente, los Estados no pueden socavar la existencia misma de esos atributos al imponer restricciones a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Además, el Relator Especial hace referencia a la Observación general N° 31 (2004) del Comité de Derechos Humanos sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, en la que se establece que "cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto" (párr. 6).

18. Por otra parte, solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (art. 5).

19. Además, el Relator Especial hace particular hincapié en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Pacto, los Estados deben garantizar a todas las personas en todas las circunstancias, incluido el contexto del ejercicio de los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica, el derecho a la vida y a no ser sometidas a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El Relator Especial recuerda que, con arreglo a lo dispuesto por el Comité de Derechos Humanos, durante un estado de excepción no se suspenderán los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, pues "la posibilidad de limitar algunos de los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, en relación con... la libertad de reunión generalmente basta en esas situaciones, y las exigencias de la situación no justificarían ninguna suspensión de las disposiciones de que se trata"<sup>6</sup>.

## 2. Entorno del ejercicio de esos derechos

20. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación están garantizados constitucionalmente en la mayoría de los países. En muchos Estados existen leyes concretas que rigen el ejercicio de esos derechos. Sin embargo, en muchos casos, la legislación interna en vigor incluye motivos de restricción adicionales a los ya previstos en las normas internacionales de derechos humanos, o ambiguos. El Relator Especial alerta contra las interpretaciones arbitrarias de esos motivos de restricción. Asimismo, advierte contra los entornos que puedan obstaculizar gravemente el disfrute de esos derechos.

21. La lucha legítima contra el terrorismo y otras consideraciones de seguridad se han utilizado para justificar la imposición del estado de excepción u otras normas más estrictas para invalidar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En muchos casos se han utilizado reglamentos de excepción para restringir severamente las libertades de reunión pacífica, de asociación y de expresión. En varias ocasiones, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha subrayado en su informe a la Asamblea General que "los Estados no deberían tener que recurrir a medidas derogativas en el ámbito de la libertad de reunión y asociación. Para luchar con eficacia contra el terrorismo son suficientes las medidas restrictivas recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (A/61/267, párr. 53).

---

<sup>5</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside c. el Reino Unido*, solicitud N° 5493/72, 7 de diciembre de 1976, párr. 49.

<sup>6</sup> Observación general N° 29 (2001) sobre la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, párr. 5.

22. A veces, en contextos nacionales específicos se suprimen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En situaciones de conflicto armado puede darse el caso de que las personas que desean reunirse y asociarse libremente, incluso para atender necesidades urgentes o hacer llamamientos para poner fin a la violencia, tropiecen con restricciones drásticas que puedan equivaler a una estricta denegación de sus derechos.

23. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación también pueden verse fuertemente afectados en el contexto electoral. Esta situación se manifiesta particularmente en prohibiciones sistemáticas de las reuniones o bien en actos de hostigamiento e intimidación contra los miembros de asociaciones que promueven la transparencia y los principios democráticos en los procesos electorales, a causa de su activismo en la defensa de los derechos civiles.

## **B. Mejores prácticas relacionadas con el derecho a la libertad de reunión pacífica<sup>7</sup>**

### **1. Definición de reunión pacífica**

24. Se entiende por "reunión" la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas<sup>8</sup>, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados.

25. El Relator Especial está de acuerdo en que las normas internacionales de derechos humanos amparan únicamente las reuniones pacíficas, o sea, las de carácter no violento y cuyos participantes tienen intenciones presumiblemente pacíficas<sup>9</sup>. De conformidad con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "una persona que mantenga un comportamiento o intenciones pacíficas no perderá el derecho a la libertad de reunión pacífica como consecuencia de actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación"<sup>10</sup>.

### **2. Derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas**

26. Entre las buenas prácticas, el Relator Especial considera fundamental la presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas, cuestión que puso de relieve el Grupo de Expertos sobre la Libertad de Reunión de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/OIDDH). Esa presunción debe "establecerse clara y explícitamente en la ley"<sup>11</sup> y consagrarse en las constituciones o en las leyes que regulan la celebración de reuniones pacíficas (como por ejemplo, en Armenia y Rumania).

<sup>7</sup> El Relator Especial se refiere extensamente a las *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* de la OIDDH de la OSCE (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica, 2007, Varsovia, segunda edición), que en su opinión era el conjunto más avanzado de buenas prácticas disponible durante la elaboración del informe.

<sup>8</sup> Debido al límite del número de palabras, en el informe no se tratan las huelgas.

<sup>9</sup> *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 33.

<sup>10</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ziliberberg c. Moldova*, solicitud N° 61821/00 (2004).

<sup>11</sup> *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 13.

27. El Relator Especial subraya que el respeto del derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas supone que el Estado cumpla la obligación positiva de facilitar el ejercicio de ese derecho. En ese sentido, destaca la Ley de reuniones de Armenia, en la que se establece la obligación de la policía de facilitar la celebración de reuniones pacíficas (art. 32, párr. 2). Asimismo, toma nota con interés de la declaración del Cuerpo de Inspectores de Policía de Su Majestad, institución independiente de evaluación del Reino Unido, de que "el servicio de policía había reconocido y adoptado correctamente como base de la actuación policial en las protestas la presunción favorable a facilitar la celebración de protestas pacíficas"<sup>12</sup>.

28. El Relator Especial considera que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades (como se establece de manera explícita en la Constitución española); a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás<sup>13</sup>. Dicha notificación debe someterse a una evaluación de la proporcionalidad que no sea excesivamente burocrática<sup>14</sup> y presentarse con una antelación máxima, por ejemplo, de 48 horas antes de la fecha prevista para celebrar la reunión. Cabe mencionar, entre otros, los procedimientos de notificación aplicados en Armenia, Austria, el Canadá, Cote d'Ivoire, Finlandia, Indonesia, Marruecos, Portugal, la República Unida de Tanzania, el Senegal, Serbia y el territorio palestino ocupado. De forma ideal, la notificación previa debería exigirse solamente para grandes reuniones o actos que pudieran provocar interrupciones del tránsito<sup>15</sup>. En la República de Moldova pueden celebrarse reuniones de menos de 50 participantes sin notificación previa, y la sustitución del procedimiento de autorización por el de notificación ha redundado en el aumento del número de personas que ejercen su derecho a la libertad de reunión pacífica. En ese contexto, el Relator Especial lamenta que con arreglo a la Ley de manifestaciones adoptada hace poco mediante referendo en el Cantón de Ginebra (Suiza) se imponga una multa de hasta 100.000 francos suizos a toda persona que, entre otras cosas, no solicite autorización para realizar una manifestación o no respete los términos de la autorización<sup>16</sup>.

29. La falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión (como en Austria, por ejemplo), ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad. Este aspecto reviste vital importancia en el caso de las reuniones espontáneas, cuando es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación, o no hay un organizador que pueda ser identificado. En ese contexto, el Relator Especial reconoce como mejor práctica la adopción de la legislación que autorice la celebración de reuniones espontáneas, que deben estar exentas del requisito de notificación previa. Al respecto pueden citarse como ejemplos los casos de Alemania, Armenia, Eslovenia, Estonia y la República de Moldova. En ese sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado que "en circunstancias especiales, cuando pueda estar justificada la reacción inmediata ante un acontecimiento político en forma de manifestación, la decisión de disolver la consiguiente reunión pacífica, solo por no haberse

<sup>12</sup> Véase la presentación del Reino Unido en la adición 1 del presente informe.

<sup>13</sup> *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 63. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, párr. 57.

<sup>14</sup> Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH en la adición 1 del presente informe.

<sup>15</sup> *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 63.

<sup>16</sup> A mayo de 2012, la Ley era objeto de recurso ante el Tribunal Federal de Suiza.

cumplido el requisito de notificación previa y sin que los participantes hayan incurrido en comportamientos ilícitos, constituye una restricción desproporcionada de la libertad de reunión pacífica"<sup>17</sup>.

30. En caso de que en un mismo lugar se celebren diversas reuniones simultáneas, el Relator Especial considera que es una buena práctica permitir, proteger y facilitar todas las reuniones, siempre que sea posible. Las contramanifestaciones para expresar desacuerdo con el mensaje de otras reuniones deben tener lugar, pero sin intentar disuadir a los participantes en las demás reuniones del ejercicio de su derecho a la libertad de reunión pacífica. En ese sentido es crucial la función de las fuerzas del orden para proteger y facilitar la celebración de esos actos.

31. En relación con las responsabilidades de los organizadores, el Relator Especial considera que "los organizadores no deben incurrir en cargos financieros por los servicios públicos prestados durante la celebración de una reunión (como la presencia policial, los servicios médicos u otras medidas sanitarias y de seguridad)"<sup>18</sup>. Se ha informado al Relator Especial de que en Austria la protección de las reuniones es gratuita<sup>19</sup>. Cabe destacar como aspecto de suma importancia que "no se debe considerar responsables o exigir cuentas a los organizadores y participantes en las reuniones por el comportamiento ilícito de otras personas..., no se les debe encomendar la responsabilidad de proteger el orden público a ellos [ni] al personal encargado de velar por el buen desarrollo de las reuniones"<sup>20</sup>. A juicio del Relator Especial es una buena práctica que, de ser necesario, los organizadores de las reuniones designen a personas para que velen por el buen desarrollo de estas, por ejemplo, informando y orientando al público durante el acto. Esas personas deben estar bien entrenadas y ser claramente identificables.

32. El Relator Especial observa la creciente utilización de Internet, en particular de las redes sociales, y de otras tecnologías de la información y las comunicaciones como herramientas fundamentales que facilitan la organización de reuniones pacíficas. Sin embargo, algunos Estados han restringido drásticamente la utilización de esos medios para desalentar o impedir que la ciudadanía ejerza sus derechos. En ese sentido, el Relator Especial hace referencia a un informe reciente del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en el que recomendaba a todos los Estados, entre otras cosas, que aseguraran el acceso a Internet en todo momento, también en los períodos de malestar político (A/HRC/17/27, párr. 79), y que toda decisión relativa a los contenidos de sitios web que debían bloquearse correspondía a una autoridad judicial competente o a un órgano que no estuviera sujeto a influencias injustificadas de carácter político, comercial o de otra índole (párr. 70).

### 3. Derecho a protección contra la injerencia indebida

#### a) *Obligación positiva*

33. El Relator Especial subraya que los Estados tienen la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas. Esta obligación abarca la protección de los participantes en reuniones pacíficas de los actos perpetrados por personas aisladas o grupos de personas, incluidos agentes provocadores y contramanifestantes, con el propósito de perturbar o dispersar tales reuniones, entre ellos miembros del aparato del Estado o

<sup>17</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bukta y otros c. Hungría*, solicitud N° 25691/04 (2007). Con la expresión "circunstancias especiales" se hace referencia a casos en que "se justificaba una reacción inmediata en forma de manifestación ante un acontecimiento en curso".

<sup>18</sup> Véase la presentación del Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH en la adición del presente informe.

<sup>19</sup> Véase la información presentada por la institución nacional de derechos humanos de Austria.

<sup>20</sup> Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

individuos que trabajen a cuenta de este. Los organizadores y las personas que velan por el buen desarrollo de las reuniones no deben asumir esa obligación. El Relator Especial considera que esa responsabilidad debe figurar siempre de manera expresa en la legislación nacional, como es el caso de Eslovenia, la República de Moldova y Serbia, entre otros. En Armenia, los organizadores pueden solicitar a los agentes de policía que expulsen a los provocadores del lugar en que se celebra la reunión (aunque, al parecer, en la práctica puede resultar problemático aplicar esta disposición). El Relator Especial considera que es una buena práctica la medida adoptada en Estonia de crear una unidad de policía de respuesta rápida (policía antidisturbios) dedicada a proteger a los manifestantes pacíficos contra los ataques de provocadores y contramanifestantes, y cuyos agentes están entrenados para separar a los principales provocadores de los manifestantes pacíficos.

34. El Relator Especial expresa suma preocupación por la no autorización o la dispersión violenta de reuniones pacíficas en diversos países como Bahrein, Belarús, China, Egipto, Malasia, Malawi, la República Árabe Siria, la República Islámica del Irán y Sri Lanka<sup>21</sup>.

35. El derecho a la vida (artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5 de la Declaración y artículo 7 del Pacto) deben ser principios rectores de la actuación policial en las reuniones públicas, como se establece en diversos países. En ese sentido, instrumentos no vinculantes como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en particular sus artículos 2 y 3) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en particular los principios 4, 9 y 13), tienen por objeto orientar a los agentes del orden en su actuación durante las protestas pacíficas. A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que "no se pueden invocar pretextos de mantenimiento de seguridad pública para violar el derecho a la vida..., el Estado debe garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos... los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal"<sup>22</sup>. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha declarado también que la única circunstancia que justifica la utilización de armas de fuego durante las manifestaciones es la amenaza inminente de muerte o de lesiones graves (A/HRC/17/28, párr. 60). En relación con la utilización de gases lacrimógenos, el Relator Especial recuerda que estos gases no distinguen entre manifestantes o no manifestantes, ni entre personas sanas o enfermas. El Relator Especial advierte que no se debe modificar en modo alguno la composición química del gas con el único propósito de infligir fuertes dolores a los manifestantes, e indirectamente, a los transeúntes.

36. El Relator Especial hace referencia asimismo a las medidas administrativas que a juicio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deben adoptar los Estados para asegurar que el uso de la fuerza durante manifestaciones públicas sea excepcional. Esas medidas son, entre otras: a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; y c) la implementación de

<sup>21</sup> Véanse, en particular, los informes sobre los resúmenes de casos individuales presentados por los titulares de mandatos de procedimientos especiales y sobre las observaciones relativas a las comunicaciones transmitidas a los Gobiernos y las respuestas recibidas, así como los comunicados de prensa publicados por dichos titulares de mandatos y por altos funcionarios de las Naciones Unidas.

<sup>22</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El caracazo c. Venezuela* (2002), párr. 127.

un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores<sup>23</sup>.

37. El Relator Especial se opone a la práctica policial de confinar o contener a los manifestantes en un área pequeña de la que se les impide salir, rodeados por las fuerzas del orden. Toma nota con satisfacción de la declaración de la policía de Toronto (Canadá), que decidió renunciar a esa práctica a raíz de la polémica surgida en torno a la actuación policial durante la Cumbre del Grupo de los 20 celebrada en Toronto en 2010.

38. En general, el Relator Especial subraya la suma importancia de que se entable un diálogo genuino, entre otras cosas mediante la negociación, entre las autoridades de orden público y los organizadores de reuniones, para asegurar que las reuniones públicas se celebren sin contratiempos. Este es el procedimiento que se ha aplicado según se informa en Guatemala, Hungría, México y Suiza, entre otros países.

b) *Obligación negativa*

39. Los Estados tienen también la obligación negativa de evitar injerencias indebidas en el ejercicio del derecho de reunión pacífica. El Relator Especial recomienda como una de las mejores prácticas la aplicación de "leyes sobre la libertad de reunión [que] eviten prohibiciones generales con respecto a la hora y el lugar de celebración de reuniones y contemplen la posibilidad de imponer otras restricciones que impliquen una menor injerencia... La prohibición debe ser una medida de último recurso y las autoridades podrán prohibir una reunión pacífica únicamente cuando una medida menos restrictiva resulte insuficiente para lograr los objetivos legítimos de las autoridades"<sup>24</sup>.

40. Como se mencionó anteriormente, toda restricción que se imponga debe ser necesaria y proporcional al objetivo planteado. En las leyes que regulan la celebración de reuniones pacíficas de una serie de países, como Nueva Zelandia y Suiza, se encuentran referencias a la prueba de proporcionalidad. Además, cuando se impongan restricciones, deberá facilitarse la celebración de las reuniones de manera que el mensaje que se pretenda transmitir pueda llegar a sus destinatarios<sup>25</sup>, y no se deberá coaccionar a los organizadores para que acaten las propuestas de las autoridades si estas socavan la esencia de su derecho a la libertad de reunión pacífica<sup>26</sup>. En este sentido, El Relator Especial alerta sobre la práctica mediante la cual las autoridades autorizan a celebrar manifestaciones, pero solamente en las afueras de la ciudad o en una plaza específica, donde queda silenciada su repercusión.

41. Asimismo, el Relator Especial coincide con la evaluación del Grupo de Expertos sobre la Libertad de Reunión de la OIDDH de que la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica<sup>27</sup>. En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que "las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión... [incluido] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona"<sup>28</sup>. Además, el Relator Especial se refiere a una decisión del Tribunal Constitucional de España, en la que este declaró que "en

<sup>23</sup> Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párr. 68.

<sup>24</sup> Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

<sup>25</sup> *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 59.

<sup>26</sup> Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Informe sobre seguridad ciudadana y derechos ciudadanos, OEA/Ser.L/V/II, párr. 193. Puede consultarse en: <http://cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>.

una sociedad el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación".

42. El Relator Especial subraya la importancia de que las autoridades reguladoras comuniquen a los organizadores de reuniones las "razones oportunas y completas de las restricciones impuestas y pongan a su disposición un procedimiento de recurso acelerado"<sup>29</sup>. Los organizadores deben tener la oportunidad de recurrir ante un tribunal independiente e imparcial que adopte una decisión sin demora. En algunos Estados (por ejemplo, el Senegal y España), la autoridad reguladora tiene la obligación de argumentar su decisión. En Bulgaria, el organizador de una reunión puede presentar un recurso durante los tres días posteriores a la fecha en que le sea notificada la prohibición de la reunión; el tribunal administrativo competente dispondrá entonces de 24 horas para pronunciarse sobre la prohibición; y su decisión se dictará de inmediato y tendrá carácter definitivo. De manera similar, en Estonia se puede recurrir la prohibición ante un tribunal administrativo, que debe resolver el caso el mismo día de la presentación de la queja o al día siguiente, y ante el Defensor de los Derechos Humanos de Estonia.

*c) Fomento y reforzamiento de la capacitación en materia de derechos humanos de los funcionarios administrativos y los agentes del orden*

43. Es importante que los Estados procuren que se imparta una capacitación adecuada al personal administrativo y de las fuerzas del orden en relación con el respeto al derecho a la libertad de reunión pacífica.

44. El Relator Especial considera que, en los países donde existe un sistema de permisos, se debe supervisar sistemáticamente la labor de los funcionarios administrativos encargados de emitir las autorizaciones, a fin de impedir la denegación arbitraria de las solicitudes para celebrar reuniones públicas (por ejemplo, en Eslovenia). En ese contexto se organizó en Eslovenia un taller sobre la aplicación de la Ley de reunión pacífica para los funcionarios administrativos encargados de su aplicación.

45. El Relator Especial observa con satisfacción que en la mayor parte de los países que respondieron al cuestionario (como Alemania, Cote d'Ivoire, Croacia, Cuba, España, Estonia, Guatemala, Honduras, el Iraq, Marruecos, México, el Perú, el Reino Unido, el Senegal, Suiza y el Uruguay) se imparte capacitación a los agentes del orden sobre las normas internacionales de derechos humanos, y en ocasiones sobre el derecho humanitario, en particular en las academias de la policía y en otras entidades. La capacitación se ha impartido, por ejemplo, en cooperación con las instituciones nacionales de derechos humanos (como en Dinamarca, Hungría, Indonesia, el Iraq, Malasia, México, Nepal, Nueva Zelanda, el Paraguay, la República Unida de Tanzania, el territorio palestino ocupado y Uganda), el ACNUDH (en México, Uganda y otros países), la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (por ejemplo, en Armenia y Bulgaria), la Comisión Europea (en Bulgaria y otros países), ONG (por ejemplo, en Armenia, Bulgaria, el Canadá, Croacia, Dinamarca, Malasia y Serbia), universidades (en Marruecos y México, entre otros países), y el Comité Internacional de la Cruz Roja (Perú). El Relator Especial subraya la necesidad de que se impartan cursos periódicos para dar seguimiento a esa capacitación.

46. Se han señalado a la atención del Relator Especial diversas iniciativas eficaces que deberían repetirse en otros países. En Burkina Faso, el Ministerio de Justicia y Promoción de los Derechos Humanos impartió un seminario sobre el tema "Las manifestaciones públicas y los derechos humanos: estrategia para mejorar la colaboración entre los diferentes actores", destinado a las fuerzas de seguridad y las ONG. En Eslovenia se han

<sup>29</sup> Véase la información presentada por el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

llevado a cabo iniciativas de capacitación para los agentes del orden sobre la utilización de instrumentos de contención no letales (como bastones, gas lacrimógeno y cañones de agua) en las actuaciones para el mantenimiento del orden público. En el Reino Unido, los órganos de policía de varios condados han designado a un abogado independiente especializado en derechos humanos para que los asesore sobre la legalidad y la repercusión en materia de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento del orden público en gran escala relacionadas con protestas que suscitan controversia.

47. El Relator Especial considera también como mejores prácticas los materiales de capacitación elaborados para prevenir medidas y tratos discriminatorios contra mujeres, menores de edad, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas y grupos pertenecientes a minorías y otros grupos marginados (esta práctica se aplica, por ejemplo, en Eslovenia, España, México y Serbia).

#### 4. Observación de las reuniones pacíficas

48. El Relator Especial hace referencia al informe presentado a la Asamblea General por la entonces Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, quien declaró lo siguiente: "La observación de las manifestaciones es importante para obtener un relato imparcial y objetivo de lo sucedido, incluida la descripción de la conducta de los participantes y los agentes del orden. Es una contribución valiosa al disfrute efectivo del derecho de reunión pacífica. La presencia de observadores de los derechos humanos en las manifestaciones puede disuadir la violación de los derechos humanos. Por ello es importante que los defensores de los derechos humanos puedan actuar libremente en el contexto de la libertad de reunión" (A/62/225, párr. 91)<sup>30</sup>. Entre dichos defensores se incluyen miembros de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, personas que ejercen el "periodismo ciudadano", blogueros y representantes de instituciones nacionales de derechos humanos.

49. En este sentido, el Relator Especial cita como ejemplo de una buena práctica el hecho de que la Policía Metropolitana de Londres invitara a la organización independiente de derechos humanos Liberty para que actuara como observador independiente de la actuación policial durante una marcha del Congreso Sindical realizada en 2010. El Relator Especial menciona también la declaración formulada por el Vicepresidente de la Comisión de Derechos Humanos de Malasia (SUHAKAM) en la mesa redonda sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, celebrada en el marco del 19º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/19/40, párr. 33). El Vicepresidente destacó, entre otras cosas, la función de vigilancia que había desempeñado la SUHAKAM mediante el despliegue de equipos de observadores durante una manifestación pública potencialmente difícil.

50. A este respecto el Relator Especial apoya la exhortación del Grupo de Expertos de la OIDDH de que se realicen actividades para capacitar a las ONG y a los defensores de los derechos humanos sobre el terreno acerca de la vigilancia de reuniones y la actuación policial en estas, de manera sistemática. En ese contexto, la OIDDH ha proporcionado ese tipo de capacitación en Armenia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán y la República de Moldova, y en septiembre de 2011 publicó el nuevo *Handbook on Monitoring Freedom of Assembly* (Manual sobre la vigilancia de la libertad de reunión)<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> A/62/225, párr. 91.

<sup>31</sup> OSCE/OIDDH, 2011, Varsovia. Se puede consultar en: [www.osce.org/odhr/82979](http://www.osce.org/odhr/82979).

## C. Mejores prácticas relacionadas con el derecho a la libertad de asociación

### 1. Definición de asociación

51. Se entiende por "asociación" todo grupo de personas físicas o jurídicas agrupadas para actuar de consuno y expresar, promover, reivindicar o defender colectivamente un conjunto de intereses comunes (véase el informe de la Representante Especial sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, A/59/401, párr. 46).

52. La palabra "asociación" se refiere, entre otras cosas, a organizaciones de la sociedad civil, clubes, cooperativas, ONG, asociaciones religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundaciones e incluso asociaciones establecidas en la Web, ya que el papel de Internet ha sido decisivo, por ejemplo, para facilitar la participación activa de la ciudadanía en la construcción de sociedades democráticas (A/HRC/17/27, párr. 2). El Relator Especial subraya que en la mayoría de los casos los diversos tipos de asociación antes mencionados se regulan mediante instrumentos legislativos de índole diversa. Dado que desde el comienzo de su mandato el Relator Especial ha recibido principalmente información sobre denuncias que afectan la labor de las organizaciones de la sociedad civil, y debido a la limitación del número de palabras, la presente sección del informe se centrará principalmente en esas organizaciones, si bien abordará otras cuando resulte pertinente. Esta circunstancia no impide que en informes futuros el Relator Especial analice otras formas de asociación.

### 2. Derecho a establecer asociaciones y a adherirse a ellas

53. El Relator Especial hace hincapié en que el derecho a establecer asociaciones y a adherirse a ellas forma parte del derecho a la libertad de asociación. Incluye también el derecho a establecer sindicatos y a afiliarse a ellos con el fin de proteger los propios intereses, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

54. En las normas internacionales de derechos humanos se establece el derecho de toda persona a la libertad de asociación. Por consiguiente, cumple la normativa internacional la legislación que evita limitaciones específicas a las personas, incluidos los niños (por ejemplo, la institución de derechos humanos de Cote d'Ivoire) y los nacionales extranjeros (como es el caso de Burkina Faso y los Estados Unidos de América). Sin embargo, con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, pueden aplicarse restricciones legítimas a ese derecho en el caso de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. No obstante, toda restricción que se aplique deberá ajustarse a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, por lo que no se considerarán legítimas las restricciones generales. A juicio del Relator Especial también se incluyen entre las mejores prácticas las leyes de Armenia y Estonia, en virtud de las cuales es posible establecer una asociación con no más de dos personas. Para fundar sindicatos o partidos políticos puede exigirse una composición más numerosa, pero esa cifra no debe fijarse en un nivel que desaliente la creación de esas asociaciones.

55. Es un elemento importante del derecho a la libertad de asociación el principio de que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación (como en Chile, Guatemala, Portugal y la República de Moldova). Asimismo, las asociaciones deben tener la libertad de seleccionar a sus miembros o de aceptar a todos los aspirantes<sup>32</sup>. Este aspecto es

---

<sup>32</sup> *Key Guiding Principles of Freedom of Association* (Principios rectores de la libertad de asociación), párr. 28.

especialmente pertinente para los sindicatos o los partidos políticos, ya que una injerencia directa en la composición de sus miembros podría poner en peligro su independencia<sup>33</sup>.

56. El Relator Especial subraya que el derecho a la libertad de asociación ampara igualmente a las asociaciones no registradas (es el caso del Canadá, Eslovenia, los Estados Unidos de América y la República de Moldova). De hecho, los miembros de asociaciones no registradas deben gozar de libertad para desarrollar todas sus actividades, entre las que se incluye el ejercicio del derecho a organizar y participar en reuniones pacíficas sin ser objeto de sanciones penales, como lamentablemente ha ocurrido en Argelia, Belarús, Camboya o la República Árabe Siria<sup>34</sup>. Este aspecto reviste particular importancia cuando el procedimiento para establecer asociaciones es engorroso y se lleva a cabo a discreción de las autoridades administrativas, en cuyo caso la penalización podría ser un medio para sofocar las opiniones o creencias disidentes.

57. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado claramente que la posibilidad de los ciudadanos de crear una entidad con personalidad jurídica para actuar colectivamente en un ámbito de interés común es uno de los aspectos más importantes de la libertad de asociación, sin el cual ese derecho perdería todo sentido<sup>35</sup>. El procedimiento para establecer una asociación con personalidad jurídica varía de un país a otro, pero es vital que los funcionarios del Gobierno obren de buena fe y de manera oportuna y no selectiva. El Relator Especial considera mejores prácticas los procedimientos simples, que no sean gravosos e incluso gratuitos (como en Bulgaria) y expeditos (por ejemplo, en el Japón las solicitudes de inscripción en el registro pueden presentarse directamente en línea).

58. Con respecto al establecimiento de asociaciones como personas jurídicas, el Relator Especial considera que un "procedimiento de notificación" se ajusta más a las normas internacionales de derechos humanos y debe ser aplicado por los Estados en lugar del "procedimiento de autorización previa", que implica recibir el visto bueno de las autoridades. Con arreglo al procedimiento de notificación, las asociaciones pasan a ser personas jurídicas automáticamente, en cuanto sus fundadores notifican su creación a las autoridades. En la mayor parte de los países, la notificación consiste en una declaración escrita donde figuran una serie de elementos de información claramente definidos en la ley; sin embargo, esta no constituye una condición previa para la existencia de la organización. Se trata más bien de un trámite de presentación de la asociación mediante el cual la administración registra su establecimiento. El procedimiento de notificación se aplica en diversos países (Cote d'Ivoire, Djibouti, Marruecos, Portugal, el Senegal, Suiza y el Uruguay, entre otros).

59. El Relator Especial considera que el procedimiento de notificación debe aplicarse también a la formación de filiales de asociaciones, de organizaciones o sindicatos extranjeros o de redes de asociaciones, también a nivel internacional.

60. Tanto con arreglo al procedimiento de notificación como al de autorización previa, los órganos encargados del registro deben tener la obligación de actuar de inmediato, y las leyes deben establecer plazos breves para que esos órganos tramiten las notificaciones o las solicitudes de autorización, respectivamente. El Relator Especial recuerda una decisión del Tribunal Europeo en la que se establecía lo siguiente: "las demoras significativas en el procedimiento de registro, si son atribuibles al Ministerio de Justicia, equivalen a una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación que asiste a los fundadores

<sup>33</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada) (Ginebra, 2006), párr. 723.

<sup>34</sup> Véase la nota al pie 21.

<sup>35</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sidiropoulos y otros c. Grecia*, solicitud N° 26695/95, 10 de julio de 1998.

de la asociación"<sup>36</sup>. Durante la tramitación, se presumirá lícita la actividad de las asociaciones salvo que se demuestre lo contrario (el Uruguay, entre otros países). Si no se proporciona una respuesta sobre el registro en un plazo determinado y breve, se presumirá que las asociaciones funcionan legalmente (Austria, entre otros países).

61. Toda decisión de rechazar la notificación o la solicitud de autorización debe fundamentarse con claridad y comunicarse debidamente por escrito al solicitante. Las asociaciones a las que se deniegue la notificación o la solicitud de autorización deben tener la posibilidad de impugnar esa medida ante un tribunal independiente e imparcial. En ese sentido, el Relator Especial se refiere a una decisión del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que este dictaminó que "la inexistencia de recursos ante ninguna instancia judicial contra la negativa eventual del ministerio a conceder una autorización (para constituir sindicatos)" violaba "los principios de la libertad sindical"<sup>37</sup>.

62. En caso de adopción de nuevas leyes, no se debe exigir la reinscripción de todas las asociaciones ya registradas, a fin de protegerlas contra denegaciones arbitrarias o la interrupción de sus actividades. Por ejemplo, en sus observaciones finales sobre Nepal, el Comité de los Derechos del Niño expresó su preocupación por las numerosas restricciones impuestas por las autoridades a las organizaciones de la sociedad civil, como la exigencia de que se reinscribieran (CRC/C/15/Add.261, párrs. 33 y 34).

### 3. Derecho a actuar libremente y a recibir protección contra injerencias indebidas

#### a) *Obligación positiva*

63. Derecho a la libertad de asociación obliga a los Estados a adoptar medidas positivas para establecer y mantener un entorno propicio para el disfrute de ese derecho. Es fundamental que las personas que ejercen el derecho a la libertad de asociación puedan actuar libremente, sin temor a posibles amenazas, actos de intimidación o violencia, como ejecuciones sumarias o arbitrarias, desapariciones forzadas o involuntarias, arrestos o detenciones arbitrarios, torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, campañas difamatorias en los medios de difusión, prohibición de viajar y despidos arbitrarios, en particular en el caso de los sindicalistas. Se han detectado una o varias violaciones de esa índole, por ejemplo, en Belarús, Colombia, Egipto, Filipinas, Israel, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Sri Lanka y Zimbabwe<sup>38</sup>.

#### b) *Obligación negativa*

64. Por otra parte, los Estados tienen la obligación negativa de no obstruir indebidamente el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Los miembros de asociaciones deben tener la posibilidad de determinar libremente sus estatutos, estructura y actividades, así como de adoptar decisiones sin injerencia del Estado (legislación de Bulgaria, Eslovenia y Eslovaquia entre otros países). Las asociaciones que persiguen objetivos y utilizan medios que están en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos deben recibir protección jurídica internacional. Las asociaciones deben disfrutar, entre otras cosas, del derecho a expresar opiniones, difundir información, colaborar con el público y abogar ante los gobiernos y los organismos internacionales en favor de los derechos humanos, la preservación y el desarrollo de la cultura de una

<sup>36</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ismayilov c. Azerbaiyán*, solicitud N° 4439/04, 17 de enero de 2008, párr. 48.

<sup>37</sup> *Recopilación de decisiones y principios*, párr. 274.

<sup>38</sup> Véase la nota al pie 21.

minoría<sup>39</sup> o de cambios en los instrumentos legislativos, incluida la Constitución<sup>40</sup>. El Relator Especial reconoce que a veces puede provocar tensiones la creación de asociaciones integradas por personas que abracen convicciones o creencias minoritarias o disidentes, pero hace hincapié en el deber del Estado de asegurar a todas las personas la posibilidad de expresar pacíficamente sus opiniones sin ningún temor. Por ejemplo, en Lesotho, tras una larga demora, en noviembre de 2010 el Director General del Registro inscribió a la organización Matrix, la primera agrupación de personas lesbianas, gays, bisexuales y trans del país.

65. Las autoridades deben respetar también el derecho de las asociaciones a la privacidad, enunciado en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En ese sentido, las autoridades no estarán facultadas para condicionar las decisiones ni actividades de la asociación; revocar la elección de miembros de la junta directiva; condicionar la validez de las decisiones de los miembros de la junta directiva relativas a la presencia de un representante del gobierno en sus reuniones, o solicitar la anulación de una decisión interna; pedir a las asociaciones que les presenten informes anuales anticipados; y entrar en los locales de una asociación sin previo aviso. El Relator Especial reconoce el derecho de los organismos independientes a examinar los expedientes de las asociaciones como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, pero ese procedimiento no puede ser arbitrario y debe aplicarse de conformidad con el principio de no discriminación y el derecho a la privacidad, pues de lo contrario se pondría en riesgo la independencia de las asociaciones y la seguridad de sus miembros. Puede señalarse entre las mejores prácticas la decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de que se vulneró el derecho a la libertad de asociación cuando el Gobierno de Nigeria decretó que se dotaba al Colegio de Abogados de Nigeria de un nuevo órgano rector y que 97 de los 128 miembros de ese órgano serían nombrados por el Gobierno (informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/64/226, párr. 34).

c) *Fomento y reforzamiento de la capacitación en materia de derechos humanos de los funcionarios administrativos*

66. El Relator Especial toma nota con satisfacción de que, al parecer, el Ministerio del Interior de Eslovenia supervisa periódicamente la labor de sus dependencias administrativas y verifica el cumplimiento de la legalidad en los procedimientos de registro. En el marco de la supervisión, los funcionarios encargados de los procedimientos reciben asesoramiento especializado en cuanto a la interpretación de la ley.

#### 4. Derecho de acceso a financiación y recursos

67. La posibilidad de que las asociaciones accedan a financiación y recursos es parte integrante y vital del derecho a la libertad de asociación. El Relator Especial hace referencia al principio de la OIT en el que se enuncia lo siguiente: "Toda disposición por la que se confiera a las autoridades el derecho de restringir la libertad de un sindicato para administrar e invertir sus fondos como lo desee... sería incompatible con los principios de la libertad sindical"<sup>41</sup>. Muchos otros órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas

<sup>39</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ouranio Toxo y otros c. Grecia*, solicitud N° 74989/01, 20 de octubre de 2005, párr. 40.

<sup>40</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Zhechev c. Bulgaria*, solicitud N° 57045/00, 21 de junio de 2007.

<sup>41</sup> *Recopilación de decisiones y principios*, párr. 485.

han puesto de relieve el principio de que las asociaciones deben tener libre acceso a financiación<sup>42</sup>.

68. Todas las asociaciones, estén o no registradas, deben disfrutar del derecho a recabar y obtener financiación de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, incluidos particulares, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales. Sin embargo, el Relator Especial señala con preocupación que en algunos países únicamente las asociaciones registradas reúnen las condiciones para recibir financiación y recursos. En este contexto, parece esencial que en las normas que regulan la creación de asociaciones se tengan en cuenta las mejores prácticas mencionadas, a fin de permitir el acceso de toda asociación a financiación y recursos.

69. En muchos países la financiación interna es muy limitada o inexistente, por lo que las asociaciones dependen de la asistencia externa para desarrollar sus actividades. El Relator Especial se hace eco de las recomendaciones formuladas por la entonces Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, quien afirmó que "los gobiernos deberían permitir que las ONG accedieran a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, a la cual la sociedad civil tiene el mismo derecho que los gobiernos" (A/59/401, párr. 82). El Relator Especial considera que ese mismo principio debe aplicarse a todas las asociaciones, independientemente de los objetivos que persigan con arreglo al derecho internacional. Considera como una de las mejores prácticas que en la legislación no se establezca la obtención de una autorización oficial previa para recibir financiación nacional o extranjera (los Estados Unidos de América, el Líbano y Marruecos, entre otros países). Los obstáculos a la financiación extranjera van desde la demora injustificada de la aprobación para financiar el proyecto de una asociación (como sucede en Bangladesh) hasta el requisito de obtener previamente la autorización de las autoridades. Algunas leyes prohíben incluso que las asociaciones de derechos humanos reciban más del 10% de sus recursos de fuentes extranjeras. Al parecer, en Etiopía, donde está vigente una disposición legislativa en este sentido, se mantienen activas muy pocas de las 127 asociaciones defensoras de los derechos humanos que funcionaban antes de la entrada en vigor de la Proclamación sobre las sociedades y obras de beneficencia de 2009.

70. Si bien los Estados tienen la responsabilidad de combatir el blanqueo de dinero y el terrorismo, nunca debe invocarse esa obligación como justificación para socavar la credibilidad de una organización, ni para obstaculizar arbitrariamente a sus actividades legítimas. A fin de impedir que las organizaciones terroristas utilicen indebidamente a las asociaciones, los Estados deben poner en práctica mecanismos alternativos para mitigar ese riesgo, como leyes bancarias y leyes penales que prohíban los actos de terrorismo. En este contexto todos los organismos de las Naciones Unidas, y en particular los dedicados a la lucha contra el terrorismo, tienen la función clave y la responsabilidad moral de velar por que la aplicación de las disposiciones de lucha contra el terrorismo y el blanqueo de dinero no afecten a los derechos humanos en general y, en particular, a la libertad de asociación. Todas las medidas que se adopten en este contexto deben promover la transparencia y una mayor confianza en ese sector entre la comunidad de donantes y el público en general, de manera que los fondos y los servicios de beneficencia lleguen a sus legítimos beneficiarios.

71. En cuanto a los partidos políticos, el Relator Especial considera que pueden aplicarse diversas normas. En todo caso, las normas que rigen la financiación y los recursos internos deben ser no discriminatorias y su aplicación no debe ser arbitraria, pues de lo

---

<sup>42</sup> Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, observaciones finales sobre Lituania, A/55/38, párr. 155; Comité de los Derechos del Niño, observaciones finales sobre la República Centroafricana, CRC/C/15/Add.138, párrs. 22 y 23; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales sobre Irlanda, CERD/C/IRL/CO/2, párr. 12.

contrario se pondría en peligro la independencia de los partidos políticos y su capacidad para participar genuinamente en la competencia electoral. Las donaciones extranjeras pueden ser objeto de regulaciones, limitaciones o prohibiciones a fin de evitar la influencia indebida de intereses foráneos en los asuntos políticos internos.

72. El Relator Especial señala la necesidad de que los Estados no utilicen la presión fiscal para disuadir a las asociaciones de recabar fondos, en particular del extranjero. Cabe mencionar como aspecto positivo que varios Estados conceden a las asociaciones exenciones y privilegios fiscales y de otra índole (por ejemplo, Bulgaria y Lituania).

## 5. Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos

73. En el Artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que "el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo". En la Observación general N° 25 (1996) del Comité de Derechos Humanos, relativa al derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso en pie de igualdad a la función pública, se establece que "el derecho a la libertad de asociación, en particular el derecho a fundar organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas y a adherirse a ellas, es un complemento esencial de los derechos amparados por el artículo 25" del Pacto (párr. 26). En Lituania, en el artículo 4 de la Ley de procedimiento para la elaboración de los proyectos de ley se establece que todas las personas físicas y jurídicas tendrán derecho a presentar propuestas para la redacción de proyectos de ley. Los miembros de asociaciones y las asociaciones como tales deben estar amparados por las normas internacionales de derechos humanos y participar en el proceso de adopción de decisiones del Estado. Este aspecto es particularmente importante para los sindicatos, toda vez que el derecho de negociación colectiva es un principio fundamental consagrado en el Convenio N° 98 de la OIT (1949) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. En este sentido, el Relator Especial considera que son mejores prácticas las medidas que propician un diálogo social genuino y una negociación provechosa.

74. Además, cuando las autoridades del Estado deciden regular el marco que rige la actividad de las asociaciones, los beneficiarios de la ley deben ser asociados clave en el proceso de redacción. En Serbia se encargó de elaborar la Ley de asociación un grupo de trabajo compuesto por funcionarios del Ministerio de Derechos Humanos y de las Minorías y representantes de asociaciones. Al parecer, también la Ley de la discapacidad de 2011, de Nueva Zelanda, se redactó con la participación de la Asociación de Personas con Discapacidad.

## 6. Cese, suspensión y disolución de asociaciones

75. El derecho a la libertad de asociación es efectivo durante toda la vida de la asociación<sup>43</sup>. La suspensión y la disolución involuntaria de una asociación son las formas más severas de restricción de la libertad de asociación. Por consiguiente, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, esas medidas solo podrán imponerse ante un riesgo claro e inminente de violación flagrante de la legislación nacional. Deberán ser estrictamente proporcionales a su legítimo objetivo y se utilizarán únicamente cuando sean insuficientes medidas menos severas.

76. Con arreglo a la jurisprudencia de la OIT, la disolución de una organización laboral "solo debería producirse en casos de extrema gravedad... como consecuencia de una

<sup>43</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía*, N° 19392/92, párr. 33.

decisión judicial a fin de garantizar plenamente los derechos de la defensa"<sup>44</sup>. El Relator Especial considera que son mejores prácticas las disposiciones legislativas por las que se establece que solo podrán imponer medidas de carácter tan drástico tribunales independientes e imparciales. En la República Unida de Tanzania, el Tribunal Constitucional declaró no válida la decisión de las autoridades de anular el registro de una asociación para la promoción de la igualdad entre los géneros.

#### **D. Derecho a recursos eficaces y a exigir cuentas por violaciones y abusos de los derechos humanos**

77. Los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos accesibles y eficaces de presentación de denuncias que puedan investigar de forma independiente, rápida y minuciosa las denuncias sobre violaciones o abusos de los derechos humanos, a fin de exigir responsabilidad a los autores de esos actos. Ese procedimiento no solo garantiza que se ponga fin a la violación, sino también que se evite su repetición en el futuro. Se debe prestar atención específicamente a los miembros de los grupos de riesgo mencionados en el párrafo 13.

78. El Relator Especial incluye entre las mejores prácticas una disposición legislativa en virtud de la cual se establezcan sanciones penales y disciplinarias contra las personas que perturben o provoquen la dispersión de reuniones públicas mediante el uso excesivo de la fuerza (Bulgaria, Burkina Faso, Colombia, Cote d'Ivoire, Cuba, España, Estonia, el Japón, Kirguistán, Portugal, la República de Moldova y Serbia, entre otros países). Más concretamente, en la legislación de Colombia se establece que el uso excesivo o arbitrario de la fuerza contra manifestantes pacíficos constituye una grave violación del reglamento disciplinario de la policía nacional. De manera similar, en un decreto-ley de Portugal se prevén sanciones contra las autoridades que obstaculicen el ejercicio del derecho de reunión pacífica, y en el artículo 382 del Código Penal del mismo país se establecen sanciones aplicables en relación con el abuso de poder.

79. En este contexto, el Relator Especial destaca la importancia de que los agentes de policía porten visiblemente sus números de identificación en sus uniformes. Según comunicó la Oficina del Comisionado de Derechos Fundamentales de Hungría, durante una protesta que fue violentamente reprimida en el país no fue posible identificar a muchos agentes de policía, pues no llevaban visibles sus números de identificación.

80. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) también pueden recibir e investigar denuncias sobre violaciones y abusos de los derechos humanos (por ejemplo, en Malasia y Portugal). Las autoridades deben respetar y facilitar la labor de esas instituciones.

81. En los casos en que se impongan restricciones indebidas a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, las víctimas deben tener el derecho a recibir reparación y una indemnización justa y adecuada. Una vez más, debe prestarse atención a las víctimas pertenecientes a los grupos expuestos a mayores riesgos en este proceso.

### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

82. **El Relator Especial reitera la extrema importancia de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, que son la piedra angular de toda democracia.**

<sup>44</sup> *Recopilación de decisiones y principios*, párr. 699.

83. Sobre la base de las mejores prácticas descritas en los párrafos precedentes, que deben considerarse normas mínimas, el Relator Especial espera que las recomendaciones que se exponen a continuación sirvan de orientación para los Estados en el cometido de facilitar y proteger los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en la legislación y en la práctica.

#### **A. Recomendaciones generales**

84. El Relator Especial exhorta a los Estados a:

a) Reconocer que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación desempeñan un papel decisivo en el surgimiento y la existencia de sistemas democráticos eficaces, pues constituyen un cauce para el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras, en el que se respetan las convicciones o creencias minoritarias o disidentes.

b) Garantizar el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de todas las entidades, registradas o no, y todas las personas, entre ellas las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los miembros de grupos minoritarios o de riesgo, como las víctimas de discriminación por su orientación sexual o identidad de género, los no nacionales y los activistas que defienden los derechos económicos, sociales y culturales.

c) Asegurar que nadie sea criminalizado ni objeto de amenazas o violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias por ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

d) Definir de manera estricta y precisa el delito de terrorismo, de conformidad con el derecho internacional.

e) Asegurar que toda restricción de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se imponga con arreglo a la ley, sea necesaria en una sociedad democrática y proporcional al objetivo propuesto, y no afecte a los principios del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras. Toda restricción debe someterse a un examen judicial independiente, imparcial e inmediato.

f) Garantizar que no se decrete ninguna suspensión de los derechos a la vida y a no ser sometido a tortura ni otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

g) Proporcionar a las personas que ejerzan sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación la protección inherente al derecho a la libertad de expresión.

h) Velar por que los funcionarios administrativos y los agentes del orden reciban capacitación adecuada sobre el respeto a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

i) Asegurar que los agentes del orden que vulneren los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación rindan cuentas de sus actos, plena y personalmente, ante un órgano de supervisión independiente y democrático, así como ante los tribunales.

j) Garantizar que las víctimas de violaciones y abusos de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tengan derecho a un recurso efectivo y a obtener reparación.

k) Reconocer la posibilidad de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación a través de las nuevas tecnologías, incluido Internet.

85. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen los Principios de París deben participar en el fomento y la vigilancia de la aplicación de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y en la recepción e investigación de las denuncias sobre violaciones y abusos de los derechos humanos.

86. Las instituciones, los órganos y los mecanismos de las Naciones Unidas deben seguir promoviendo y protegiendo los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En particular, el Comité de Derechos Humanos debe considerar la posibilidad de elaborar observaciones generales sobre los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Debe prestarse mayor atención a las violaciones y los abusos de esos derechos en el marco del examen periódico universal.

87. La comunidad internacional debe considerar seriamente la posibilidad de adoptar principios rectores del derecho a la libertad de reunión pacífica y el derecho a la libertad de asociación, en consulta con todos los interesados pertinentes.

## **B. Recomendaciones específicas**

### **1. Libertad de reunión pacífica**

88. Debe establecerse de manera clara y explícita, y mediante legislación, una presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas.

89. Los Estados deben facilitar y proteger las asambleas pacíficas, entre otras cosas mediante la negociación y la mediación. Siempre que sea posible, durante la celebración de reuniones pacíficas los agentes del orden deben abstenerse del uso de la fuerza y asegurarse, "en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario... de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado" (resolución 19/35 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 6).

90. El ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica no debe ser objeto de autorización previa por las autoridades; a lo sumo debe aplicarse un procedimiento de notificación que no sea engorroso. En caso de que no se autorice o se limite la celebración de una reunión, debe proporcionarse por escrito y en tiempo debido una explicación pormenorizada de esa decisión, que podrá recurrirse ante un tribunal independiente e imparcial.

91. Las reuniones espontáneas deben ser reconocidas en la legislación y eximidas del procedimiento de notificación previa.

92. Siempre que sea posible se debe permitir, proteger y facilitar la celebración simultánea de varias reuniones.

93. No se debe exigir responsabilidad a los organizadores de reuniones ni a los participantes en estas por el comportamiento violento de otras personas.

94. Los Estados deben asegurar la protección de las personas que realizan una labor de vigilancia y denuncian violaciones y abusos cometidos en el contexto de reuniones pacíficas.

### **2. Libertad de asociación**

95. Debe estar vigente un sistema de notificación para el establecimiento de asociaciones. Ese procedimiento debe ser simple, de fácil acceso, no discriminatorio, y no gravoso o gratuito. En caso de denegación del registro de una asociación, los

órganos encargados del registro deberán proporcionarle por escrito y en tiempo debido una explicación detallada. Las asociaciones deben tener la posibilidad de impugnar las denegaciones ante un tribunal independiente e imparcial.

96. Se debe permitir que todas las asociaciones, incluidas las no registradas, desarrollen sus funciones libremente, y que sus miembros realicen sus actividades en un entorno seguro y propicio.

97. Las asociaciones deben tener libertad para determinar sus estatutos, estructura y actividades, así como para adoptar decisiones sin injerencia estatal.

98. Las asociaciones deben disfrutar del derecho a la intimidad.

99. Las asociaciones deben tener la posibilidad de acceder a financiación y recursos internos y extranjeros sin autorización previa.

100. La suspensión o la disolución involuntaria de una asociación deberá ser autorizada por un tribunal independiente e imparcial en caso de peligro claro e inminente de violación flagrante de las leyes nacionales, con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos.

---