



# Asamblea General

Distr. general  
4 de agosto de 2009  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 71 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## Defensores de los derechos humanos

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, de conformidad con la resolución 62/152 de la Asamblea General.

---

\* A/64/150.



## **Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos**

### *Resumen*

El presente informe se centra en el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica. El informe se basa y abunda en cuestiones relacionadas entre sí tratadas en informes anteriores, como el informe presentado a la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones por la anterior Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos (A/59/401).

En la introducción del informe se recogen las razones para volver a ocuparse del tema del derecho a la libertad de asociación después de cinco años de haberse presentado el informe anterior.

En la primera parte del informe de la Relatora Especial figura un análisis del marco jurídico para la protección del derecho a la libertad de asociación a nivel internacional y regional, se describe el alcance y el contenido del derecho y se analizan las limitaciones que son permisibles.

En la segunda parte del informe se recoge la jurisprudencia y la labor de los mecanismos de vigilancia. La Relatora Especial presenta casos llevados ante mecanismos tanto internacionales como regionales y muestra en qué forma los diferentes sistemas se complementan y refuerzan entre sí. Las decisiones del Comité de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sirven para poner de manifiesto el alcance y el contenido del derecho a la libertad de asociación.

En la tercera parte del informe, la Relatora Especial recoge las principales tendencias en la aplicación del derecho a la libertad de asociación, y se refiere a las dificultades que existen para constituir e inscribir asociaciones de derechos humanos y a las sanciones penales que se imponen a las actividades no declaradas; la denegación de la inscripción y la anulación de ésta; y los engorrosos y largos procedimientos de inscripción. También da ejemplos de limitaciones para la inscripción de organizaciones no gubernamentales internacionales, de casos de supervisión y vigilancia por parte de los gobiernos y de hostigamiento administrativo y judicial. Finalmente, en el informe se dan ejemplos de limitaciones para acceder a financiación.

El informe concluye con ejemplos de prácticas adecuadas y recomendaciones para hacer frente a los problemas y lagunas encontrados.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	4
II. Marco jurídico y mecanismos de vigilancia . . . . .	4
A. Alcance y contenido del derecho a la libertad de asociación . . . . .	7
B. Restricciones permisibles al derecho de libertad de asociación . . . . .	8
III. Jurisprudencia y posiciones del Comité de Derechos Humanos y de mecanismos regionales de derechos humanos . . . . .	10
A. El derecho a la libertad de asociación en la labor del Comité de Derechos Humanos . . . . .	10
B. Jurisprudencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos . . . . .	10
C. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos . . . . .	12
D. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos . . . . .	13
IV. Los defensores de los derechos humanos y el derecho a la libertad de asociación: intervenciones y posiciones de la Representante Especial . . . . .	15
A. Principales tendencias . . . . .	15
B. Dificultades para constituir e inscribir asociaciones de derechos humanos y sanción penal de las actividades no declaradas . . . . .	16
C. Restricciones a la inscripción de ONG internacionales . . . . .	19
D. Restricción de actividades: supervisión y control del gobierno . . . . .	19
E. Hostigamiento administrativo y judicial: motivos y procedimientos de disolución . . . . .	21
F. Acceso a financiación . . . . .	22
V. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	23

## I. Introducción

1. El presente informe es el segundo que presenta a la Asamblea General la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y el noveno que se presenta en cumplimiento del mandato relativo a la situación de los defensores de los derechos humanos desde su creación en el año 2000. El informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 65/152 de la Asamblea General.

2. El Mandato sobre la situación de los defensores de los derechos humanos fue examinado por el Consejo de Derechos Humanos en su séptimo período de sesiones, en marzo de 2008, momento en que se designó a la nueva Relatora Especial, que asumió sus funciones el 1° de mayo de 2008.

3. En el presente informe se actualiza el informe presentado en 2004 a la Asamblea General por la anterior Representante Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani<sup>1</sup>. En ese informe, la Representante Especial ofrecía un panorama general detallado de las dificultades existentes para la constitución e inscripción de asociaciones de derechos humanos; de la fiscalización por parte del estado de la gestión y las actividades de las organizaciones no gubernamentales (ONG), del hostigamiento administrativo y judicial y de los motivos y procedimientos de disolución; así como de las restricciones a la financiación.

4. En opinión de la Relatora Especial, en los últimos años, ha habido cambios importantes desde la presentación del informe anterior de la Representante Especial, tanto en lo que se refiere a la legislación sobre actividades de las ONG como a la práctica estatal respecto al derecho a la libertad de asociación y, por ello, es procedente que se haga un seguimiento.

5. La Relatora Especial desea también hacer un análisis del marco jurídico pertinente, tanto a nivel internacional como regional, del derecho a la libertad de asociación. En este sentido, en el presente informe figura un planteamiento general de la jurisprudencia de mecanismos internacionales y regionales al aplicar el marco jurídico pertinente y determinar el contenido del derecho a la libertad de asociaciones.

6. La Relatora Especial desea expresar su seria preocupación por las medidas adoptadas en legislaciones nacionales respecto al funcionamiento de ONG. En los últimos cinco años, desde la publicación del informe anterior sobre el tema, ha habido una creciente tendencia a promulgar leyes restrictivas para regular el funcionamiento de las ONG con el objetivo de alterar su labor, y, en algunos casos, acabar con ellas.

## II. Marco jurídico y mecanismos de vigilancia

7. El derecho de libertad de asociación se reconoce en diversos instrumentos internacionales y regionales de carácter vinculante y no vinculante. La protección del derecho a la libertad de asociación es fundamental para cualquier sociedad democrática, ya que existe una relación directa entre democracia, pluralismo y libertad de asociación<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A/59/401.

<sup>2</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reafirmado esta relación en numerosas ocasiones; véase por ejemplo *Gorzelik and others v. Polan*, núm. 44158/98, párr.88.

8. Aunque el derecho a la libertad de asociación se plasmó por primera vez a nivel internacional en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>3</sup>, su codificación se basa en gran medida en logros previamente alcanzados en este ámbito, en especial en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>4</sup> y en varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo aprobados sobre el tema.

9. El artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

10. De la formulación recogida en la Declaración se desprende que la libertad de asociación y la libertad de reunión están estrechamente unidas. Sin embargo, no obtuvo respaldo la propuesta de tratarlas de manera conjunta en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup>. No obstante, ambos derechos están estrechamente unidos como ponen de manifiesto su formulación y aplicación práctica.

11. El artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone:

“1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.”

12. La libertad de asociación se sitúa en un ámbito en el que se solapan los derechos civiles y políticos<sup>5</sup>. Como derecho civil concede protección frente a una intervención arbitraria por parte del Estado o de particulares cuando, por cualquier razón o con cualquier propósito, una persona desee asociarse con otras, o ya lo haya hecho. Como derecho político es fundamental para la asistencia y el funcionamiento de la democracia, ya que los intereses políticos sólo pueden defenderse de manera efectiva en comunidad con otros.

13. El artículo 22 garantiza también un derecho económico tradicional: la libertad de sindicación. Aunque el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos se recoge en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se garantizó también en el artículo 22 a fin de hacer hincapié en que no se trata únicamente de un derecho económico sino también de un derecho civil<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Véase resolución 2200 A(XXI) de la Asamblea General, anexo.

<sup>4</sup> Véase resolución 217 A(III) de la Asamblea General.

<sup>5</sup> Manfred Nowak *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, pág. 496, 2ª edición revisada (N. P. Engel, 2005).

<sup>6</sup> *Ibíd.*; pág. 497.

14. El Convenio núm. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación estipula en su artículo 2 que “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

15. El derecho a la libertad de asociación, en el contexto de la labor de los defensores de los derechos humanos, también se recoge en el artículo 5 de la declaración sobre los defensores de los derechos humanos<sup>7</sup>.

“A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

[...]

b) a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales y a afiliarse a ellos o a participar en ellos”.

16. Pueden encontrarse formulaciones similares en instrumentos aprobados a nivel regional. El párrafo 1 del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el párrafo 1 del artículo 10 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 28 de la Carta Árabe de Derechos Humanos garantizan todos ellos el derecho a la libertad de asociación.

17. El Convenio Europeo de Derechos Humanos aúna la libertad de reunión y de asociación, de manera similar a la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el párrafo 1 del artículo 11 de la Convención se estipula que:

“1. Toda persona tiene derecho a reunirse y asociarse libremente con otras, incluido el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o de la seguridad pública, para impedir alteraciones del orden público o la delincuencia, para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tales derechos cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.”

18. En el párrafo 1 del artículo 10 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, se estipula que “toda persona tendrá derecho a asociarse libremente siempre que cumpla la ley”. Aunque en otros instrumentos la finalidad de la asociación no se especifica, en el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos figura una lista no exhaustiva de posibles fines de las asociaciones, como ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de otro tipo.

---

<sup>7</sup> 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 (resolución 53/144 de la Asamblea General, anexo).

## A. Alcance y contenido del derecho a la libertad de asociación

19. La libertad de asociación se define en general como el derecho a asociarse con otros en pro de un interés común<sup>8</sup>. La anterior Comisión Europea de Derechos Humanos definió la libertad de asociación de la manera siguiente: “La libertad de asociación es la capacidad general de los ciudadanos de agruparse, sin interferencia indebida por parte del Estado, en asociaciones con el propósito de alcanzar varios fines”<sup>9</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dejó claro en su jurisprudencia que la finalidad del artículo 11 no es proteger la mera reunión de personas con el propósito de “estar en compañía”; de ello se desprende que, para que haya una asociación, se requiere cierto grado de estructura institucional, aun cuando tan solo sea de carácter informal<sup>10</sup>.

20. En el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se enumeran de manera expresa los posibles propósitos que puede tener una asociación. Se presume que el alcance protector de este artículo es amplio. Quedan cubiertas por él las sociedades religiosas, los partidos políticos, las empresas comerciales y los sindicatos, así como las organizaciones culturales o de derechos humanos, los clubs de fútbol o las asociaciones de coleccionistas de sellos<sup>11</sup>.

21. Para que una asociación se encuadre en el ámbito del artículo 22 no necesita tener personalidad jurídica, ya que las asociaciones de hecho están igualmente protegidas por él. No obstante, como se mencionó anteriormente, se requiere cierto tipo de estructura institucional, incluso en el caso de organizaciones de hecho.

22. La libertad de asociación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Políticos supone un derecho individual a constituir una asociación con personas de ideas semejantes o a afiliarse a una ya existente. Asimismo, incluye también el derecho colectivo de una asociación existente a llevar a cabo actividades en pro de intereses comunes de sus miembros. Los Estados Partes no pueden por tanto prohibir la constitución de asociaciones o las actividades de éstas<sup>12</sup>, ni interferir de ninguna otra forma en la constitución de estas asociaciones o en sus actividades. En este punto insistió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando manifestó que “el derecho garantizado en el artículo 11 sería en gran medida teórico e ilusorio si se limitara a la constitución de una asociación, ya que las autoridades nacionales podrían disolverla inmediatamente [...]. De esta manifestación se desprende que la protección que concede el artículo 11 se extiende durante toda la vida de la asociación [...]”<sup>13</sup>.

23. Además de sus dimensiones individuales y colectivas, la libertad de asociación tiene también un aspecto positivo y otro negativo: el derecho a asociarse y la libertad de no asociarse con otros. En el artículo 22 se insiste en el derecho a la

<sup>8</sup> S. Joseph, J Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: cases, materials and commentary* (Oxford University Press, 2000).

<sup>9</sup> Libertad de asociación, informe temático sobre la vigilancia presentado por el Secretario General y decisiones sobre medidas de seguimiento adoptadas por el Comité de Ministros; CM Monitor 2005, volumen I, versión final revisada, 11 de octubre de 2005, párr. 1.b.4.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 1.a.5.

<sup>11</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, pág. 497, 2ª edición revisada (N. P. Engel 2005).

<sup>12</sup> *Ibid.*, párr. 498.

<sup>13</sup> *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, núm. 19392/92, párr. 33, European Court of Human Rights 1998-I.

libertad de asociación, lo que supone que la constitución de una asociación o la afiliación a ella debe ser voluntaria. La afiliación obligatoria a una asociación, los denominados convenios de afiliación sindical obligatoria, contravienen el concepto de libertad de asociación. También supone la libertad de elegir las organizaciones a las que se quiere pertenecer. Cuando un país tiene únicamente una organización para promover los derechos humanos pero una persona no está de acuerdo con los métodos y objetivos de esa organización, su libertad de asociación no se agota simplemente porque no esté obligada a entrar a formar parte de esa organización. Por el contrario el párrafo 1 del artículo 22 también garantiza el derecho a formar otra organización de derechos humanos con personas que tengan ideas semejantes<sup>14</sup>. Por tanto, una situación en que las autoridades no permitan la creación de una nueva organización alegando que ya existe una en ese mismo ámbito no respeta plenamente este derecho y debe justificarse con arreglo a uno de los fundamentos establecidos en el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup>.

24. El artículo 5 de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos estipula:

“A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente en el plano nacional e internacional:

[...]

b) a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales y a afiliarse a ellos o a participar en ellos”.

25. Al hacer referencia al derecho de todas las personas a participar en organizaciones no gubernamentales, la Declaración vuelve a reforzar la dimensión colectiva implícita en las asociaciones de llevar a cabo actividades en pro del interés común de sus miembros, sin coacción ni interferencia alguna por parte del Estado.

## **B. Restricciones permisibles al derecho de libertad de asociación**

26. El derecho de asociarse libremente no es absoluto; está sujeto a limitaciones semejantes a otras disposiciones de este tipo recogidas en el Pacto y en instrumentos regionales de derechos humanos. El párrafo 2 del artículo 22 especifica de manera detallada los requisitos que deben cumplir dichas limitaciones para ser admisibles. Para que una restricción del derecho a la libertad de asociación válida, debe cumplir todas las condiciones siguientes: a) debe estar prevista por la ley; b) debe imponerse únicamente por uno de los motivos establecidos en el párrafo 2; y c) debe darse en una sociedad democrática para lograr uno de los fines establecidos. Dichas limitaciones podrán imponerse en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas, o la protección de los derechos y libertades de los demás.

<sup>14</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, pág. 500, 2ª edición revisada (N. P. Engel 2005).

<sup>15</sup> Derecho a la libertad de asociación—Human rights defenders briefing papers series, Abril 2009, International Services for Human Rights, parte I.1.

### Previsto por la ley

27. Toda restricción al derecho de libertad de asociación será permisible únicamente cuando se cumplan todas estas condiciones. La expresión “previstas por la ley” deja claro que las restricciones al derecho de libre asociación solo son válidas si han sido establecidas por ley (mediante una decisión del Parlamento o una norma no escrita equivalente del “common law”), y no son permisibles si se establecen por decreto del gobierno o mediante otro tipo de decisión administrativa similar. Parecería razonable suponer que las interferencias solo son “prescritas por la ley” si provienen de una ley, disposición, decreto u orden debidamente promulgados o de la decisión de un órgano jurisprudencial. Por el contrario, las decisiones de funcionarios del gobierno que sean *ultra vires* no parecerían entrar en la categoría de “prescritas por la ley”, a menos que no tengan efecto en lo que se refiere a su resultado<sup>16</sup>.

### Necesaria en una sociedad democrática

28. Además las restricciones deben ser “necesarias en una sociedad democrática”, lo que indica que “la existencia y el funcionamiento de una pluralidad de asociaciones, incluidas las que promueven pacíficamente ideas que no son recibidas favorablemente por el gobierno o por la mayoría de la población, es uno de los fundamentos de una sociedad democrática. Por tanto, la existencia de cualquier justificación razonable y objetiva para limitar la libertad de asociación no es suficiente. El Estado parte debe demostrar, además, que la prohibición de la asociación y el enjuiciamiento penal de una persona por su afiliación a ese tipo de organización son en realidad necesarios para evitar un peligro real, y no solo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos drásticas no bastaría para lograr este propósito”<sup>17</sup>.

29. Las ideas que pueden “ofender, consternar o molestar” están protegidas en virtud del derecho a la libertad de expresión. Así pues, las asociaciones que adopten posturas polémicas o critiquen al Gobierno de manera que pueda “ofender, consternar o molestar” están plenamente protegidas con arreglo a la Convención. En resumen, las asociaciones gozan de hecho de plena libertad de expresión. Este es un aspecto crucial de los requisitos necesarios para que exista una “sociedad democrática”. El principio de proporcionalidad requiere asimismo un equilibrio cuidadoso entre la intensidad de una medida y la existencia de un motivo concreto para interferir<sup>18</sup>.

### Fines legítimos para interferir

30. Los únicos motivos por los que puede justificarse una interferencia en la libertad de asociación que esté prevista por la ley es en los casos en que dicha interferencia sea en pro de “objetivos legítimos”, para lo cual debe ser: en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público; para proteger la salud o la moral públicas; o para proteger los derechos y libertades de los demás<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Leon E. Irish, Karla W. Simon “Freedom of Association: Recent developments regarding the Neglected Right”, *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 3, Issue 2, diciembre 2000.

<sup>17</sup> Caso núm. 1119/2002, *Lee contra la República de Corea*, 824 del Informe de 2005 del Comité de Derechos Humanos, vol. II, anexo V, secc. U, párrs. 7.2 y 7.3.

<sup>18</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, pág. 505, 2ª edición revisada (N. P. Engel 2005).

<sup>19</sup> Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22, párr. 2.

### III. Jurisprudencia y posiciones del Comité de Derechos Humanos y de mecanismos regionales de derechos humanos

#### A. El derecho a la libertad de asociación en la labor del Comité de Derechos Humanos

31. El Comité no ha emitido aún un comentario general sobre la libertad de asociación, y ha abordado el tema únicamente en un número relativamente reducido de casos de su jurisprudencia. Además, esas decisiones se refieren en su mayoría a casos que no están relacionados con asociaciones u organizaciones no gubernamentales. En uno de esos casos<sup>20</sup> se abordaba la cuestión del derecho a la huelga y de si una ley vigente en el Canadá por la que se prohíbe a los empleados provinciales el derecho a la huelga constituía una violación del derecho a la libertad de asociación. Otro caso que examinó el Comité fue el de la imposición por parte de una cámara regional de comercio de cuotas anuales de asociación a un hotel<sup>21</sup>.

32. En un caso más relevante el autor alegaba que su condena por ser miembro de la Federación Coreana de Consejos de Estudiantes constituía una limitación injustificada de su libertad de asociación<sup>22</sup>. Las conclusiones del Comité contenían consideraciones muy valiosas sobre el requisito de que las restricciones sean “necesarias en una sociedad democrática” mencionado anteriormente, y en lo que se refiere a la existencia y al funcionamiento de una pluralidad de asociaciones en una sociedad democrática.

#### B. Jurisprudencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos

33. La Comisión ha dedicado considerable atención a la libertad de asociación, que ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de democratización en curso de África, y que se sigue viendo con frecuencia amenazada por parte de numerosos Estados partes<sup>23</sup>. La Comisión también dedicó una de sus resoluciones<sup>24</sup> a la libertad de asociación y entendió que “las autoridades competentes no debieran anular disposiciones constitucionales o conculcar derechos fundamentales garantizados por la constitución y la normativa internacional”<sup>24</sup> y que “al reglamentar el ejercicio de ese derecho no debieran sancionar disposiciones que limiten el ejercicio de esta libertad”<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Caso núm. 118/1982, *J. B. et. Al. contra Canadá*. Informe del Comité de Derechos Humanos de 1986, anexo IX, secc. B, párr. 6.4.

<sup>21</sup> Caso núm. 1002/2001, *Wallman contra Austria*, Informe del Comité de Derechos Humanos, vol. II, secc. W, párrs. 9.3 a 9.5.

<sup>22</sup> Caso 1119/2002, *Lee contra la República de Corea*, Informe del Comité de Derechos Humanos de 2005, vol. II, anexo V., secc. U, párrs. 7.2 y 7.3.

<sup>23</sup> Fatsah Ougergouz, *The African Charter on Human and Peoples Rights: a comprehensive agenda for human dignity and sustainable democracy in Africa* (Maartinus Nijhoff Publishers 2003).

<sup>24</sup> Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, resolución 5 (XI) 92. Resolución sobre el derecho de libertad de asociación (1992).

34. En una comunicación presentada contra un decreto del Gobierno de Nigeria, la Comisión entendió que había habido una violación de la libertad de asociación. En el decreto en cuestión el Gobierno de Nigeria dotaba al Colegio de Abogados de Nigeria de un nuevo órgano rector (Junta de Gobierno) y establecía que 97 de los 128 miembros integrantes de este órgano sería nombrados por el Gobierno.

35. La Comisión señaló:

“La libertad de asociación se enuncia como un derecho individual y es el principal y más alto deber del Estado abstenerse de intervenir en la libre creación de asociaciones. Debe existir siempre una capacidad general de los ciudadanos de afiliarse, sin interferencia del Estado, a asociaciones a fin de lograr diversos fines. En la regulación del uso de este derecho, las autoridades competentes no deben promulgar disposiciones que limiten el ejercicio de esta libertad. Las autoridades competentes no deben anular disposiciones constitucionales ni socavar derechos fundamentales garantizados por la constitución y las normas internacionales de derechos humanos<sup>25</sup>”.

36. También entendió que, dado que la Junta de Gobierno estaba dominada por representantes del Gobierno y que tenía amplias facultades discrecionales, interfería en el derecho de libre asociación del Colegio de Abogados de Nigeria.

37. Desde la comunicación emitida en el caso *Civil Liberties Organization in respect of the Nigerian Bar Association contra Nigeria*, la Comisión no ha realizado ninguna otra interpretación del artículo 10. La Comisión concluyó que el artículo se había infringido en relación con otras dos comunicaciones, presentadas contra Nigeria<sup>26</sup> y Zambia<sup>27</sup>. En el caso de Nigeria, la Comisión entendió que el prejuicio que claramente había demostrado el Gobierno contra la organización Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP) constituía una violación del párrafo 1 del artículo 10 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>28</sup>.

38. 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, Reine Alapini-Gansou, confirmó en su último informe que

“la libertad de asociación aún no es, por desgracia, una realidad y que sigue constituyendo, en la mayoría de los países, un verdadero problema en lo que respecta a la forma en que se plasma en la legislación y que se lleva a la práctica. Así ocurre en el caso del Togo, en Angola, en Túnez y en varios otros países de nuestro continente.”<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Communication 101/93, *Civil Liberties Organization in respect of the Nigerian Bar Association v. Nigeria*, 8th Annual Activity Report of the Commission, parr. 17 (obtenido en: <http://www1.umn.edu/humanarts/africa/comcases/101-93.html>).

<sup>26</sup> Communications 137/94, 139/94, 154/96 y 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr and Civil Liberties Organization v. Nigeria*, 12th Annual Activity report of the Commission, 1998/1999, pág. 72, párr. 108.

<sup>27</sup> Communication 212/98, *Amnesty International v. Zambia*, 12th Annual Report of the Commission, 1998/1999, pág. 81, párr. 49.

<sup>28</sup> Communications 137/94, 139/94, 154/96 y 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr and Civil Liberties Organization v. Nigeria*, 12th Annual Report of the Commission, 1998/1999, pág. 72, párr. 108.

<sup>29</sup> Intersession Report de Reine Alapini-Gansou, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en África, mayo 2008-noviembre 2009.

### C. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

39. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ocupó del derecho a la libertad de asociación principalmente en casos relacionados con actividades sindicales, que no obstante tienen consecuencias importantes en lo que se refiere al contenido de este derecho que van más allá de los sindicatos. En el caso más reciente, la Corte se ocupó de la ejecución sumaria de un defensor de los derechos humanos y resumió su jurisprudencia respecto del artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

40. En el caso *Baena-Ricardo y otros contra Panamá*, la Corte entendió que “la libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho”<sup>30</sup>. La Corte entendió asimismo que el despido masivo de dirigentes sindicales y trabajadores como consecuencia del paro laboral el 5 de diciembre de 1990 no cumplió con el requisito de “necesidad en una sociedad democrática”.

41. En el caso *Huilca-Tecse contra Perú*, la Corte entendió que “la ejecución de un líder sindical [...] no restringe sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de un determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo”<sup>31</sup>. A continuación, la Corte se pronunció sobre dos aspectos de la libertad de asociación. Sostuvo que “en su dimensión individual, la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el conocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. [...] En su dimensión social, la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”<sup>32</sup>. La Corte señaló asimismo que “el Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses”<sup>33</sup>.

42. En el caso *Cantoral-Huamani y García-Santa Cruz contra Perú*, la Corte, entre otras cuestiones, se ocupó de las obligaciones negativas y positivas del Estado resultantes del artículo 16. Los Estados no sólo tienen que abstenerse de limitar u obstruir el ejercicio de este derecho, tienen también obligaciones positivas como la de “prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones de dicha libertad”<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Caso *Baena-Ricardo y otros contra Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 156.

<sup>31</sup> Caso *Huilca-Tecse contra Perú*, Sentencia de 3 de marzo de 2005, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 69.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, párrs. 70 y 71.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, párr. 77.

<sup>34</sup> Caso *Cantoral-Huamani y García-Santa Cruz contra Perú*, objeciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 10 de julio de 2007, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 144.

43. En el caso *Kawas Fernández contra Honduras*, la Corte resumió su jurisprudencia respecto del derecho a la libertad de asociación. Confirmó sus planteamientos anteriores sobre las obligaciones negativas y positivas resultantes del derecho a la libertad de asociación, incluida la obligación de prevenir violaciones del derecho a la libertad de asociación, proteger a quienes ejercen este derecho e investigar las violaciones del mismo. La Corte también “estableció que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad<sup>35</sup>. La Corte subrayó también que el artículo 16 comprende el derecho de toda persona a formar y participar libremente en organizaciones, asociaciones y grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos. Dada la importancia del papel que cumplen los defensores de derechos humanos en las sociedades democráticas, el libre y pleno ejercicio de este derecho impone a los Estados el deber de crear condiciones legales y prácticas en las cuales puedan desarrollar libremente su función.

#### **D. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

44. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha ocupado en los últimos años de una serie de asuntos relacionados con el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y ha tenido una influencia importante en la interpretación del derecho a la libertad de asociación. En las decisiones del Tribunal se ha establecido de manera rotunda que, con arreglo a las normas del derecho internacional, existe un derecho a constituir asociaciones inscritas legalmente y que, una vez constituidas, estas organizaciones tienen derecho a una amplia protección legal<sup>36</sup>. Aunque la mayoría de los asuntos de los que se ocupó el tribunal están relacionados con partidos políticos o sindicatos, son pertinentes para las organizaciones de la sociedad civil en lo que se refiere a la interpretación del contenido del derecho a la libertad de asociación.

45. En el asunto *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, el Tribunal entendió que Turquía no podía disolver un partido político que no había llevado a cabo actividades ilícitas sólo porque las autoridades nacionales considerasen que socavaba las estructuras constitucionales del Estado. El Tribunal subrayó: “el derecho garantizado por el artículo 11 sería en gran medida teórico e ilusorio si se limitara a la constitución de una asociación, ya que las autoridades nacionales podrían disolverla inmediatamente sin tener que cumplir el Convenio. De ello se desprende que la protección del artículo 11 está en vigor durante toda la vida

<sup>35</sup> Caso *Kawas Fernández contra Honduras*, Sentencia de 3 de abril de 2009 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 145 (disponible únicamente en español).

<sup>36</sup> Leon E. Irish, Karla W. Simon, “Freedom of association: recent developments regarding the Neglected Right”, *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 3, issue 2, diciembre de 2000, pág. 2.

de la asociación y que la disolución de una asociación por las autoridades de un país debe por tanto cumplir los requisitos recogidos en el párrafo 2 de esa disposición<sup>37</sup>.

46. En el asunto *Sidiropoulos and Others v. Greece*, el Tribunal se ocupó del derecho de las personas a inscribir asociaciones legalmente reconocidas. Al mantener que Grecia no podía negarse a inscribir una asociación denominada “Casa de la Cultura Macedonia”, cuya finalidad declarada era exclusivamente conservar y desarrollar las tradiciones de las culturas populares de la región de Florina, el Tribunal entendió que “el derecho a constituir una asociación es parte inherente del derecho recogido en el artículo 11, aun cuando ese artículo únicamente se refiera de manera expresa al derecho a constituir sindicatos. Uno de los aspectos más importantes del derecho a la libertad de asociación, sin el que dicho derecho perdería su significado, es que los ciudadanos deben tener la posibilidad de constituir una entidad jurídica para actuar de manera colectiva en un ámbito de interés mutuo”<sup>38</sup>.

47. En el asunto *Freedom and Democracy Party (OZDEP) v. Turkey*, el Tribunal afirmó el vínculo existente entre la libertad de asociación y la libertad de opinión y expresión: “la protección de las opiniones y la libertad de expresarlas forma parte de las libertades de reunión y asociación consagradas en el artículo 11 y aún más en el caso de los partidos políticos, dado que su función principal es garantizar el pluralismo y el funcionamiento adecuado de la democracia”<sup>39</sup>.

48. En el asunto *Sigurdur A. Sigurjónsson v. Iceland*, el Tribunal confirmó que el artículo 11 del Convenio no solo salvaguarda el derecho positivo a constituir una asociación o afiliarse a ella sino también el derecho a no constituir una asociación o no afiliarse a ella. El Tribunal entendió que “gran cantidad de sistemas nacionales contienen salvaguardias que, de una manera u otra, garantizan el aspecto negativo de la libertad de asociación, es decir la libertad de no afiliarse a una asociación o de abandonarla. A nivel internacional ha habido también en este ámbito un entendimiento cada vez mayor”<sup>40</sup>.

49. En el asunto *Gorzelik and Others v. Poland*, el Tribunal subrayó la importancia de que, para el funcionamiento adecuado de la democracia hubiera asociaciones constituidas para fines diferentes a las de los partidos políticos, “incluidas las destinadas a proteger el patrimonio cultural o espiritual, con diversos objetivos socioeconómicos, dedicadas a proclamar o enseñar la religión, buscar una identidad étnica o reforzar la conciencia de minoría”<sup>41</sup>. El Tribunal siguió diciendo “que la libertad de asociación es especialmente importante para las personas que pertenecen a minorías, incluidas minorías nacionales y étnicas”<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> European Court of Human Rights, Reports of judgments and decisions, 1998-I, 30 de enero de 1998, párr. 33.

<sup>38</sup> European Court of Human Rights, Reports of judgments and decisions, 1998-IV, 10 de julio de 1998, párr. 40.

<sup>39</sup> European Court of Human Rights, 23885/94, 1999-VIII, párr. 37.

<sup>40</sup> European Court of Human Rights, 27 de octubre de 1975, Series A, núm 19, párr. 38.

<sup>41</sup> European Court of Human Rights, *Gorzelik and Others v. Poland*, núm. 44158/98, 17 de febrero de 2004, párr. 92.

<sup>42</sup> *Ibid.*, párr. 93.

## **IV. Los defensores de los derechos humanos y el derecho a la libertad de asociación: intervenciones y posiciones de la Representante Especial**

### **A. Principales tendencias**

50. Las tendencias observadas por la entonces Representante Especial en su informe anterior no han cambiado considerablemente en los últimos cinco años. Sin embargo, a la Relatora Especial le preocupa que los medios a que se recurría en algunos países para restringir las actividades de las organizaciones de derechos humanos se empleen ahora de una manera aún mucho más generalizada en todas las regiones del mundo.

51. Después de los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, algunos gobiernos aprobaron leyes más estrictas en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo y el extremismo. Esas leyes a menudo repercuten en el funcionamiento de la sociedad civil restringiéndolo considerablemente, y en especial, en el de las organizaciones que vigilan la situación de los derechos humanos y adoptan una posición crítica respecto de las medidas y políticas gubernamentales.

52. Si bien el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que se puede limitar el derecho a la libertad de asociación, entre otras razones por motivos de seguridad nacional, esas restricciones deben cumplir con otras condiciones previstas en el párrafo 2 del artículo 22, como se expuso anteriormente. La Relatora Especial señala que muchas veces las restricciones a la libertad de asociación se establecen en decretos gubernamentales y otras disposiciones jurídicas similares, y que, por lo tanto, no se ajustan a la exigencia de estar “previstas por la ley”. Además, cada vez con más frecuencia, esas normas contienen disposiciones más bien vagas o amplias que se prestan fácilmente a abusos o interpretaciones erróneas. La legislación en materia de seguridad o de lucha contra el terrorismo no debe utilizarse para reprimir actividades orientadas a la promoción y la protección de los derechos humanos.

53. En los últimos cinco años, en algunos marcos legales que regulan las ONG se introdujeron restricciones que limitaban enormemente la capacidad de las organizaciones para llevar a cabo sus actividades sin injerencias. Cada vez es más frecuente que las autoridades encargadas de la inscripción de esas organizaciones actúen bajo una influencia o control del gobierno considerables. Los marcos legales que regulan las ONG dejan a las autoridades encargadas de la inscripción un amplio margen de discrecionalidad para adoptar decisiones, a menudo sin dotar a las organizaciones de medios adecuados para oponerse a ellas y, en muchos casos, sin prever ningún tipo de control judicial independiente.

54. En vez de prohibir directamente las actividades de las ONG o las actividades relacionadas con la defensa de los derechos humanos, los gobiernos recurren cada vez con más frecuencia a medios más sutiles e intentan restringir las actividades de la sociedad civil a través del poder judicial o de la administración pública. Los gobiernos y las autoridades encargadas de la inscripción de entidades aplican a menudo las leyes y normas vigentes de forma enormemente perjudicial para el funcionamiento independiente de una sociedad civil saludable. Con la ambigüedad de los requisitos, la falta de transparencia, los procedimientos engorrosos y prolongados, se puede restringir el derecho a la libertad de asociación.

55. Algunos gobiernos interfieren abiertamente en las actividades y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil nombrando o cesando directamente a los miembros del órgano rector de la organización o haciendo depender la validez de las decisiones adoptadas por la junta de administración de la participación de un representante del gobierno en la reunión en que se adopten.

56. A la Relatora Especial le preocupa el creciente recurso de los funcionarios de gobierno a leyes y disposiciones sobre difamación para acallar declaraciones e informes en que se vierten críticas de organizaciones de derechos humanos. Numerosos códigos civiles y leyes de lucha contra el extremismo contienen expresiones vagas como “ofensas al orgullo nacional” o “menoscabo del honor y de la dignidad”, que se utilizan con frecuencia para tomar represalias contra actividades de derechos humanos que son críticas con el gobierno.

57. La Relatora Especial desea subrayar que una asociación puede tener como finalidad legítima la promoción y protección de los derechos humanos, como se reconoce en el artículo 1 de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, que establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.”

58. Las dificultades para constituir e inscribir asociaciones de derechos humanos; la sanción penal de las actividades no declaradas; la injerencia de los gobiernos en las actividades de las ONG y su supervisión y vigilancia de esas actividades; y los obstáculos para acceder a financiación pueden restringir el derecho a la libertad de asociación y, por tanto, deben ajustarse a los estrictos requisitos que establece el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para ser admisibles, como se explicó anteriormente.

## **B. Dificultades para constituir e inscribir asociaciones de derechos humanos y sanción penal de las actividades no declaradas**

59. Existen esencialmente dos tipos de regímenes que se aplican a las organizaciones de la sociedad civil que desean obtener personalidad jurídica: los regímenes denominados “de notificación” y “de registro”. En las normativas más liberales, a menudo denominadas regímenes de “declaración” o “notificación”, se concede automáticamente personalidad jurídica a las ONG tras recibir las autoridades una notificación de los fundadores de la organización por la que se informa de su creación<sup>43</sup>. Otros países exigen que las organizaciones se inscriban formalmente para que puedan actuar como personas jurídicas. Si bien el requisito de la inscripción, en sí mismo no constituye necesariamente una violación del derecho a la libertad de asociación, la Relatora Especial coincide con la Representante Especial en que la inscripción no debe ser obligatoria y que debe permitirse que las ONG existan y realicen sus actividades colectivamente sin tener que inscribirse, si así lo . Por otra parte, las ONG tienen derecho a inscribirse como personas jurídicas y gozar de las prerrogativas correspondientes.

<sup>43</sup> Véase A/59/401, párr. 51.

<sup>44</sup> Véase A/59/401, párr. 82 a).

### **Sanción penal de las actividades no declaradas**

60. Sin embargo, en muchos casos, sólo se permite que los grupos informales realicen actividades si se han inscrito oficialmente como persona jurídica. En los últimos cinco años, la legislación de muchos países se ha orientado cada vez más a silenciar a los grupos de la sociedad civil, y algunos gobiernos recurren con frecuencia cada vez mayor a marcos legales que regulan las ONG con esa finalidad. Una de las tendencias más preocupantes es la tipificación como delito de las actividades que llevan a cabo grupos no inscritos. La insistencia de algunos gobiernos de que todos los grupos se inscriban, sin importar cuán pequeños o informales sean, pone en evidencia su intención de controlar sus actividades y filtrar a los grupos que critican las políticas del gobierno. En muchos países se han aprobado leyes similares para ilegalizar a organizaciones ya existentes y en marcha.

61. En algunos casos, esas sanciones pueden consistir en penas de hasta seis meses de encarcelamiento, condenas de dos años de prisión y multas excesivamente elevadas. Hay un país en el que todas las ONG deben inscribirse y firmar un acuerdo previo con el gobierno, para que se les permita iniciar sus actividades.

62. En otro país, la legislación impone sanciones penales a quienes se asocian sin haberse inscrito, lo que se hace extensivo también a las actividades que las asociaciones realicen informalmente. La Relatora Especial está extremadamente preocupada porque, desde la introducción de esta reforma en la legislación en 2005, al menos 17 miembros de ONG han sido encarcelados por aplicación de ese artículo y cientos más han sido interrogados por la policía y las fuerzas de seguridad.

63. En otro país, la ley que regula la inscripción de las organizaciones no gubernamentales sanciona las actividades no declaradas al tipificar como delito las actividades de las organizaciones que no cuenten con un certificado válido de constitución y estipular que a su director podrá imponérsele una multa o una pena de hasta seis meses de prisión.

64. Se ha enjuiciado a los fundadores de una ONG de derechos humanos por participar en actividades de la sociedad civil sin contar con autorización. Los fundadores de la asociación podrían ser castigados con penas de hasta tres años de prisión.

65. La Relatora Especial desea destacar que tipificar como delito la participación en entidades no inscritas es contraria al derecho a la libertad de asociación y constituye una violación de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. La situación se agrava muchas veces en los casos en que la inscripción requiere trámites excesivamente prolongados o el cumplimiento de requisitos ambiguos e imprevisibles. Muy a menudo transcurre un largo período de tiempo, y en algunos casos varios años, entre la presentación de la solicitud de inscripción y la decisión de las autoridades competentes al respecto. En algunos casos, las autoridades encargadas de la inscripción prolongan deliberadamente la tramitación para impedir que las organizaciones de derechos humanos lleven a cabo sus actividades y silenciar las críticas.

66. La legislación correspondiente debe determinarse claramente en qué situación se encuentran las organizaciones en el plazo que transcurre entre la solicitud de la inscripción y la decisión definitiva. La Relatora Especial insiste en que, en espera de la decisión definitiva, debe permitirse a las organizaciones de derechos humanos iniciar sus actividades.

**Denegación de la inscripción y eliminación del registro**

67. La denegación de inscripción de ONG y asociaciones de derechos humanos es la medida más extrema que adoptan los gobiernos para limitar el derecho a la libertad de asociación, especialmente si la realización de actividades por entidades no inscritas conlleva la aplicación de sanciones penales.

68. En los entornos más restrictivos, las autoridades no reconocen en absoluto el derecho de asociación. En algunos países, el derecho de asociación no está reconocido en el derecho interno, y, por tanto, las pocas organizaciones que pueden llevar a cabo su labor han sido creadas, en su mayoría, por el gobierno.

69. En un país, las autoridades competentes denegaron reiteradas veces la inscripción a una conocida ONG de derechos humanos, a pesar de que el Comité de Derechos Humanos había establecido que esa negativa constituía una violación del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En otro país, dado que la ley no prevé la concesión de personalidad jurídica a las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de derechos humanos a menudo se inscriben como algún otro tipo de persona jurídica. En una ocasión, se eliminó del registro a una ONG por no haber condenado públicamente la declaración de uno de sus fundadores, que había sido considerada extremista.

**Procedimientos de inscripción engorrosos y prolongados**

70. Los procedimientos de inscripción engorrosos, prolongados, arbitrarios y onerosos pueden obstaculizar considerablemente las actividades de las asociaciones de derechos humanos, incluso cuando la inscripción es facultativa. Algunas de las tácticas utilizadas por los gobiernos son establecer procedimientos de inscripción excesivamente prolongados; imponer requisitos engorrosos relativos a la documentación y cambiarlos constantemente, de modo que las asociaciones no puedan cumplirlos; y ejercer un control y discrecionalidad excesivos sobre el proceso de inscripción. En algunos casos, con modificaciones a la legislación vigente se amplía la discrecionalidad al gobierno y se exige que organizaciones ya inscritas y en marcha se inscriban nuevamente.

71. La legislación excesivamente vaga también se presta con facilidad a abusos e interpretaciones discrecionales por parte de los funcionarios encargados de la inscripción, lo que puede tener como consecuencia que los procesos de inscripción sean irrazonablemente prolongados y que se exija varias veces la presentación de documentación no prevista originalmente en la ley aplicable. La imposición de varios (y nuevos) requisitos burocráticos puede generar problemas de aplicación y demoras en el proceso de inscripción no previstas originalmente.

72. En un país las inscripciones se suspendieron en la práctica debido a que la aplicación de las leyes que regulan la inscripción es excesivamente discrecional. En otro país, un proyecto de ley sobre ONG prevé un proceso de inscripción, pero no establece claramente procedimientos ni plazos para que el gobierno examine las solicitudes. En otros casos la ley que regula la inscripción de organizaciones de la sociedad civil hace intervenir a gran número de organismos en el proceso de inscripción, lo que lo demora considerablemente. En un caso, las solicitudes de inscripción deben presentarse en una oficina local del Ministerio de Desarrollo Social, que, a su vez, las envía al Contralor del Registro de Sociedades, quien, después de haber aprobado la solicitud, la eleva al ministro competente, que goza de

facultades discrecionales prácticamente ilimitadas para aceptar o denegar la inscripción. Los procesos de inscripción prolongados, engorrosos y excesivamente burocráticos pueden, en efecto, disuadir a las asociaciones de solicitar su inscripción, impidiendo su funcionamiento en la práctica.

73. En algunos casos, los gastos del proceso de inscripción hacen que sea cada vez más difícil que organizaciones de la sociedad civil inicien los trámites de inscripción o conserven su condición de entidad inscrita. Además de esos gastos, otros requisitos burocráticos, como la presentación de informes financieros trimestrales al organismo encargado de la inscripción, también pueden imponer cargas insostenibles a algunas organizaciones.

74. En algunos países, se exige a las ONG que se vuelvan a inscribir periódicamente, a veces todos los años o con más frecuencia, lo que da más oportunidades a los gobiernos de prohibir el funcionamiento de grupos que realizan actividades que el gobierno no aprueba. El requisito de inscribirse periódicamente también puede generar inseguridad en las organizaciones de derechos humanos, dando lugar a la autocensura o a la intimidación.

### **C. Restricciones a la inscripción de ONG internacionales**

75. Si bien sólo una minoría de los países niega a los defensores de derechos humanos extranjeros el derecho de asociarse libremente, en muchos de ellos, están sometidos a un régimen distinto y más restrictivo<sup>44</sup>. En algunos países, los extranjeros o las personas que no tienen ciudadanía deben encontrarse físicamente presentes en el territorio del país para constituir una organización, y las autoridades encargadas de la inscripción gozan de amplias facultades discrecionales para denegar la inscripción a las organizaciones extranjeras de derechos humanos. En un país, una ley de 2007 sobre asociaciones públicas exigía a todas las ONG locales e internacionales que se volvieran a inscribir antes de fin de año. Debido a la gran cantidad de controles burocráticos, el número de ONG inscritas disminuyó en dos tercios.

76. En otro país a menos que cuente con el consentimiento escrito del gobierno, se considera ilegal la labor de cualquier ONG extranjera que esté relacionada con la promoción de los derechos humanos y democráticos; la promoción de la igualdad entre las naciones, las nacionalidades y los pueblos, los géneros y las religiones; la promoción de los derechos de las personas con discapacidad y de los niños; la promoción de la solución de controversias o la reconciliación, y la promoción de la justicia y de los servicios de orden público.

### **D. Restricción de actividades: supervisión y control del gobierno**

77. Muchas leyes sobre ONG aprobadas en los últimos cinco años facultan a los funcionarios gubernamentales para interferir en la gestión y las actividades internas de las ONG.

<sup>44</sup> Véase A/59/401, párr. 62.

**Control riguroso del Estado de la gestión y gobernanza interna de las organizaciones**

78. En un país, según la ley de sociedades, las elecciones de los miembros de la junta directiva y las decisiones adoptadas por el órgano deliberante de las ONG sólo surten efecto si el ministro supervisor ha sido notificado y pone objeciones a la decisión. Mediante una ley marco que regula las ONG, se creó el cargo de administrador de sector, con facultades para supervisar y controlar las actividades de las sociedades y entidades benéficas. La ley también faculta al organismo encargado de la inscripción de entidades para suspender a quienes desempeñan cargos en la organización o exigir el nombramiento de otra persona para el puesto, con justificación o sin ella.

**Control riguroso del Estado de los objetivos y actividades de las organizaciones**

79. Varias leyes imponen restricciones a los tipos de actividades que pueden llevar a cabo las organizaciones de la sociedad civil sin contar con autorización previa del gobierno. Las leyes marco que regulan las ONG en que figuran listas de actividades que las organizaciones de la sociedad civil tienen permitido o prohibido realizar presentan numerosos problemas dado que, a menudo, su formulación es bastante vaga, se prestan a la interpretación discrecional de los órganos competentes del gobierno y pueden utilizarse para restringir actividades de las organizaciones de la sociedad civil que sean críticas con las políticas o prácticas gubernamentales.

80. En un país, un proyecto de ley exigía que las ONG notificaran por escrito con siete días de anticipación toda intención de mantener contacto directo con habitantes de cualquiera de las zonas rurales del país. En otro país, se preparó un proyecto de ley que, de aprobarse, hubiera prohibido los intentos de ejercer influencia política sobre terceros, así como la predicación religiosa con fines de conversión o el hablar a favor o en contra de las religiones.

81. En un país, las organizaciones que reciben más del 10% de sus fondos del exterior tienen prohibido realizar numerosas actividades, como las relativas a la promoción de los derechos de los niños y las personas con discapacidad; la solución de controversias y la promoción de la justicia y de los servicios de las fuerzas de seguridad.

82. Algunos gobiernos también recurren cada vez más a leyes de emergencia, y en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo y el extremismo para limitar las actividades de la sociedad civil.

83. La Relatora Especial ha venido recibiendo un número cada vez mayor de denuncias de injerencias de representantes estatales en el funcionamiento de las ONG, en la mayoría de los casos, de las fuerzas policiales y de seguridad. Agentes de policía vestidos de paisano allanaron las oficinas de una ONG que defendía los derechos de las lesbianas, gays, bisexuales y trans, por sospechar que la organización promovía la prostitución. La policía también registró las oficinas de un sindicato sin contar con una orden de registro, confiscó los documentos y el equipo y las clausuró. En 2004, en el mismo país, el gobierno investigó exhaustivamente a 800 organizaciones de la sociedad civil y las amonestó. Los organismos de seguridad nacional de otro país interrogaron a miembros de ONG y allanaron las oficinas de esas organizaciones, en donde confiscaron publicaciones y documentos.

## **E. Hostigamiento administrativo y judicial: motivos y procedimientos de disolución**

84. La interpretación discrecional de las leyes vigentes ha permitido a los gobiernos entablar procesos judiciales contra organizaciones de derechos humanos, incluso por infracciones menores, o disolverlos sin permitirles acceder a recursos jurídicos adecuados ni control judicial. En un país, la legislación que regula las ONG permite que el gobierno disuelva organizaciones de la sociedad civil por haberse apartado de los objetivos para los que habían sido creadas o no haberlos cumplido plenamente; porque el número de miembros era inferior al mínimo exigido; o por no presentar planes de trabajo durante dos períodos consecutivos de presentación de informes. En algunos países se establecen incluso sanciones penales por la comisión de faltas administrativas. A veces, las decisiones de los organismos encargados de la inscripción de entidades no pueden apelarse ante un órgano judicial.

85. Se acusó a la representación de una ONG internacional de derechos humanos en el país de recaudar fondos ilegalmente, se congelaron sus cuentas bancarias y se le impuso el pago de una multa.

86. En otro país, un defensor de los derechos humanos que trabajaba en el área de la salud comunitaria y la prevención de enfermedades fue acusado en virtud de la Ley especial de seguridad pública y la Ley de prevención de actividades ilegales de haberse comunicado con insurgentes. Estuvo detenido durante 22 meses hasta que la Corte Suprema le concedió la libertad bajo fianza.

87. Dos defensores de derechos humanos fueron detenidos por agentes del organismo nacional de inteligencia y permanecieron incomunicados durante cuatro semanas. Alrededor de un mes más tarde fueron liberados bajo fianza, pero citados por el fiscal poco después. Presuntamente, el fiscal los amenazó con hacer que los detuvieran nuevamente si proseguían con sus actividades sindicales y les ordenó presentarse ante él todos los viernes durante un período de tiempo indefinido.

88. El Ministro del Interior de otro país entabló acciones civiles contra un prominente defensor de los derechos humanos por formular declaraciones difamatorias que habían causado “daño moral” y “atentaban contra el honor y la dignidad” de la policía y del Ministro, quizás como consecuencia de las denuncias formuladas por ese defensor de los derechos humanos sobre la parcialidad en los procesos judiciales y los abusos cometidos por agentes de policía. Un periodista que actuaba en defensa de los presos políticos y denunciaba torturas y maltratos en las cárceles fue demandado por las autoridades penitenciarias para “proteger su reputación profesional y su honor”, de conformidad con lo dispuesto en el código civil.

89. En un país se presentaron acusaciones contra una asociación que agrupaba a las madres de las víctimas de una toma de rehenes por realizar actividades extremistas. En la ley de lucha contra el extremismo modificada de ese país se amplía la definición de extremismo de modo que incluyera “la difamación de funcionarios públicos” y “el menoscabo del orgullo nacional”. La ley es de aplicación retroactiva y prevé la suspensión de actividades anteriores a la modificación.

90. Los fiscales también emiten “amonestaciones oficiales” a los defensores de los derechos humanos, a menudo en aplicación de leyes de lucha contra el extremismo y el terrorismo, para disuadirlos de proseguir con sus actividades. En algunas partes del mundo los registros y la confiscación de documentos son cada vez más frecuentes.

## **F. Acceso a financiación**

91. El acceso a financiación, la capacidad de las organizaciones de derechos humanos de solicitar, recibir y utilizar fondos, constituye un elemento inherente al derecho a la libertad de asociación. Para que las organizaciones de derechos humanos puedan realizar sus actividades es indispensable que se les permita desempeñar sus funciones sin impedimentos, entre los que cabe mencionar las restricciones a su financiación.

92. El artículo 13 de la Declaración de los defensores de los derechos humanos establece que:

“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración.”

93. De conformidad con las disposiciones de la Declaración, los Estados tienen la obligación de permitir que las personas físicas y las organizaciones soliciten, reciban y utilicen fondos. Sin embargo, muy frecuentemente hay restricciones en alguna o varias de las tres fases del ciclo de financiación.

94. Muchos países han aprobado leyes que limitan considerablemente la capacidad de las organizaciones de derechos humanos de solicitar y recibir fondos, especialmente del exterior. Puede haber distintas razones para que un gobierno restrinja la financiación externa, entre ellas, impedir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo o aumentar la eficacia de la ayuda externa. Sin embargo, a la Relatora Especial le preocupa que, en muchos casos, esas justificaciones sean meramente retóricas y que la verdadera intención de los gobiernos sea coartar la capacidad de las organizaciones de derechos humanos de cumplir con su labor legítima de defender esos derechos.

95. Algunos gobiernos han prohibido totalmente ciertos tipos de financiación; por ejemplo, la proveniente de organismos de las Naciones Unidas o de otros donantes bilaterales. En otros casos, organizaciones que se dedican a determinados temas tienen prohibido recibir financiación extranjera. Por ejemplo, en un país las ONG que se ocupan de cuestiones de gobernanza no pueden recibir financiación extranjera. Otro gobierno prohíbe la asistencia extranjera que pueda “causar alteraciones o desórdenes en la economía nacional o regional”. Un organismo encargado de la inscripción de entidades puede denegar la autorización para recibir fondos extranjeros con el propósito de “proteger los fundamentos del sistema constitucional, la moral, la salud, los derechos e intereses legítimos de terceros, y a fin de defender la seguridad del país y del Estado”.

96. En muchos países, se exige que las ONG cuenten con autorización del gobierno antes de recibir financiación externa, y en algunos casos extremos se requiere autorización del gobierno incluso para solicitar esos fondos. Una

organización de derechos humanos recibió una orden por la que se disponía su disolución por haber recibido presuntamente fondos extranjeros sin autorización. La organización había notificado supuestamente a las autoridades competentes que recibiría esos fondos en breve y, al no recibir respuesta en el plazo establecido por la ley, entendió que el gobierno había aprobado esa financiación.

97. Algunos gobiernos exigen que la asistencia y la financiación externas para el desarrollo prestadas a las ONG se canalicen a través de un fondo gubernamental o se depositen en un banco designado y controlado totalmente por el gobierno. En un país, las ONG que reciben fondos del exterior en moneda extranjera están obligadas a depositarlos en el banco central.

98. También se imponen limitaciones a la utilización de los fondos que se reciben, que en algunos países puede estar considerablemente restringida. En un país, las ONG que reciben más de un 10% de su financiación de fuentes extranjeras, incluso de nacionales de ese país residentes en el exterior, tienen expresamente prohibido realizar cualquier tipo de labor relacionada con la promoción de los derechos humanos y democráticos; la promoción de la igualdad entre las naciones, las nacionalidades y los pueblos, los géneros y las religiones; la promoción de los derechos de las personas con discapacidad y de los niños; la promoción de la solución de controversias o la reconciliación, y la promoción de la justicia y de los servicios de orden público. Esas restricciones limitan seriamente la capacidad de las organizaciones de llevar a cabo sus actividades sin interferencias indebidas.

99. Las leyes y disposiciones tributarios también se utilizan con frecuencia para obstruir la labor de las organizaciones de derechos humanos y las afectan desproporcionadamente. En muchos países no se gravan las donaciones a organizaciones sin fines de lucro, como las organizaciones de derechos humanos. Si bien no es necesario que esas organizaciones gocen de un régimen de exención tributaria para que exista libertad de asociación, la Relatora Especial considera que los gobiernos no deben establecer diferencias en lo que se refiere al régimen fiscal entre las organizaciones de derechos humanos y otras asociaciones sin fines de lucro. En un caso se elaboró una lista de donantes permitidos y los fondos recibidos de donantes extranjeros que no figuraran en la lista aprobada se gravaban con hasta un 24%. Otro país reformó su código tributario y eliminó las exenciones del impuesto sobre el valor añadido de que gozaban las ONG, lo que tuvo un efecto considerable en el nivel de fondos disponibles para actividades de los programas.

100. Las ONG que son críticas con el gobierno también están sujetas a un estrecho control de las autoridades impositivas y los procedimientos fiscales se les aplican abusivamente. Una ONG de derechos humanos debió responder a las obligaciones de fiscales de que debía impuestos en relación con ingresos que no eran imposables con arreglo al derecho interno.

## V. Conclusiones y recomendaciones

**101. La Relatora Especial encomia a los países que han creado un entorno propicio para la labor de las ONG, especialmente los que facilitan su inscripción, les imponen pocas restricciones, no requieren procedimientos engorrosos y cuentan con procedimientos de apelación o revisión, y permiten que reciban financiación extranjera;**

102. **La Relatora Especial formula las siguientes recomendaciones.**
103. **La Relatora Especial considera que debe permitirse a las personas físicas agruparse para realizar actividades lícitas sin tener que inscribirse como personas jurídicas, si así lo desean, con arreglo a las disposiciones del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 5 de la Declaración de los defensores de los derechos humanos.**
104. **Los Estados no deben tipificar como delito la realización de actividades en defensa de los derechos humanos, ni la pertenencia a entidades no inscritas, ni imponer sanciones penales por ello.**
105. **Las leyes que regulan la creación, la inscripción y el funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil deben ser escritas y establecer criterios claros, coherentes y simples para la constitución de una organización de la sociedad civil o su inscripción como persona jurídica. Las organizaciones no gubernamentales que cumplan con todos los criterios administrativos establecidos deben poder solicitar inmediatamente su inscripción como persona jurídica.**
106. **Los Estados deben velar por que las leyes y disposiciones vigentes se apliquen con imparcialidad, transparencia y menos trabas y rodeos a fin de no limitar el derecho a la libertad de asociación.**
107. **Los Estados deben velar por que toda restricción a la inscripción de organizaciones sea plenamente compatible con el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**
108. **En el caso de que se apruebe una nueva ley, debe entenderse que todas las ONG inscritas con anterioridad siguen funcionando legalmente; y deben establecerse procedimientos expeditivos para que esas organizaciones puedan cumplir con los nuevos requisitos de inscripción.**
109. **A menos que se apruebe una nueva ley, las que regulen la constitución de organizaciones de la sociedad civil no deben exigir que las organizaciones se inscriban de nuevo periódicamente.**
110. **El proceso de inscripción debe ser rápido, expeditivo, fácil y económico.**
111. **Los procedimientos y plazos para que el gobierno examine las solicitudes deben establecerse claramente. Debe procurarse que los trámites de inscripción no sean prolongados, engorrosos o excesivamente burocráticos, de modo que no afecten en la práctica el funcionamiento de las organizaciones.**
112. **Los Estados no deben imponer gastos relacionados con el proceso de inscripción que dificulten a las ONG mantener su condición de entidades inscritas ni establecer otras disposiciones que impliquen cargas insostenibles.**
113. **Los Estados deben garantizar a las asociaciones el derecho a apelar cualquier decisión por la que se deniegue su inscripción. Es necesario que se prevean recursos eficaces y expeditivos contra la denegación de una solicitud de inscripción, así como un proceso de revisión judicial independiente de las decisiones del organismo encargado de la inscripción a fin de que las leyes que regulen el proceso de inscripción no se utilicen para limitar el derecho a la libertad de asociación.**

114. El organismo encargado de la inscripción sólo debe estar facultado para disolver una ONG sin el consentimiento de ésta cuando se hayan cometido las más flagrantes violaciones, y todas las disoluciones de esa índole deben estar sujetas a revisión judicial.

115. Los Estados deben establecer un registro único y público para las organizaciones de la sociedad civil.

116. Los encargados de la inscripción, deben ser independientes del gobierno y en ellos debe haber representantes de la sociedad civil.

117. Los requisitos de presentación de informes exigidos a las ONG deben ser sencillos, uniformes y estar claramente establecidos.

118. Antes de imponer sanciones por no presentar informes o no cumplir con otras disposiciones de la ley que regule las organizaciones de la sociedad civil deben hacerse advertencias suficientes y ofrecerse la oportunidad de corregir las infracciones administrativas. Los Estados no deben imponer sanciones penales por el incumplimiento de la ley que regula las organizaciones de la sociedad civil.

119. Los organismos encargados de la inscripción y la supervisión deben estar facultados para examinar los libros, registros y actividades de las organizaciones de la sociedad civil solo en el horario de trabajo habitual, y dar un preaviso suficiente. Las facultades de auditoría y supervisión no deben ejercerse arbitrariamente ni utilizarse para hostigar o intimidar a las organizaciones. La policía y demás organismos de orden público solo deben registrar oficinas o confiscar documentos o equipos de las ONG con una orden de registro válida u otro tipo de autorización judicial equivalente, y permitir la presencia de un abogado.

120. No debe permitirse el control exclusivo de las autoridades fiscales ni el abuso de procedimientos impositivos por parte de los Estados.

121. Los Estados no deben interferir en la gestión ni en las actividades internas de las ONG. No debe imponerse como requisito la presencia de un representante del gobierno en las reuniones de las juntas de administración para que sus decisiones sean válidas.

122. Las organizaciones de derechos humanos que sean independientes y cuyos objetivos y actividades no contravienen lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deben tener derecho a participar en actividades en beneficio de sus miembros y de la sociedad en general y libertad para participar en debates públicos de las políticas, incluidos debates y críticas de políticas o medidas estatales en vigor o previstas. Cualquier limitación que se establezca, dentro de estos parámetros, incluidas las listas de actividades permitidas o prohibidas, es incompatible con el derecho a la libertad de asociación. Por tanto, no debe hacerse distinción alguna entre organizaciones nacionales y extranjeras en cuanto a los tipos de actividades permitidas.

123. Los gobiernos deben permitir que las ONG reciban financiación extranjera, y solo podrán establecer restricciones en interés de la transparencia y de conformidad con leyes aduaneras y de cambio de divisas que sean de aplicación general. Las restricciones a la financiación extranjera pueden limitar la independencia y eficacia de las ONG. Por tanto, los Estados deben revisar las leyes vigentes para facilitar el acceso a la financiación.

124. Los Estados no deben exigir autorización previa del gobierno para solicitar o recibir financiación del exterior.

125. Debe permitirse a las ONG de derechos humanos participar en todas las actividades de recaudación de fondos que sean legítimas, con arreglo a las mismas normas aplicables en general a las demás organizaciones sin fines de lucro. Puede requerirse la inscripción ante un organismo del Estado o u organismo de supervisión independiente, en pie de igualdad con todas las organizaciones sin fines de lucro, para recaudar fondos mediante colectas públicas.

126. Las ONG extranjeras que realicen actividades en defensa de los derechos humanos deben estar sujetas al mismo régimen normativo que se aplica a las ONG nacionales; no debe exigírseles una inscripción diferente ni imponérseles requisitos de funcionamiento distintos.

127. Las definiciones vagas en las disposiciones sobre terrorismo, actividades extremistas y difamación dan lugar a su aplicación arbitraria a las personas y asociaciones y, por tanto, deben reformarse. Debe ponerse fin al recurso, por parte de funcionarios de gobierno, de las leyes y otras disposiciones sobre difamación para aplicar sanciones a las ONG de derechos humanos por declaraciones e informes que contengan críticas.

---