



## Asamblea General

Distr. general  
24 de abril de 2013  
Español  
Original: inglés

---

### Consejo de Derechos Humanos

23º 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 al Consejo de Derechos Humanos el segundo informe temático del mandato de conformidad con las resoluciones 15/21 y 21/16 del Consejo.

En los capítulos I y II del informe, el Relator Especial presenta un resumen de las actividades que llevó a cabo entre el 1 de mayo de 2012 y el 28 de febrero de 2013.

En los capítulos III y IV, el Relator Especial trata de dos de las cuestiones que considera más importantes de su mandato, a saber, la financiación de las asociaciones y la celebración de reuniones pacíficas.

El Relator Especial presenta sus conclusiones y recomendaciones en el capítulo V.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	3
II. Actividades .....	4–7	3
A. Comunicaciones .....	4	3
B. Visitas a países .....	5	3
C. Participación en varios eventos .....	6–7	4
III. La capacidad de las asociaciones para acceder a los recursos financieros como parte fundamental del derecho a la libertad de asociación .....	8–42	5
A. Definición de conceptos .....	8–14	5
B. Marco jurídico internacional relacionado con la capacidad de acceder a los recursos financieros .....	15–18	6
C. Cumplimiento de las normas y los estándares internacionales de derechos humanos.....	19–42	8
IV. La capacidad de celebrar reuniones pacíficas como componente integrante del derecho a la libertad de reunión pacífica.....	43–78	15
A. Antecedentes .....	43–45	15
B. Procedimientos y medidas prácticas para celebrar reuniones pacíficas.....	46–78	15
V. Conclusión y recomendaciones.....	79–83	22

## I. Introducción

1. El segundo informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con las resoluciones 15/21 y 21/16 del Consejo. En este informe se describen las actividades llevadas a cabo por el titular del mandato entre el 1 de mayo de 2012 y el 28 de febrero de 2013, y se trata de dos cuestiones reiteradamente mencionadas durante el diálogo interactivo mantenido con los Estados miembros del Consejo en junio de 2012, a saber, la financiación de las asociaciones y la celebración de reuniones pacíficas. Atendiendo a la resolución 21/16 del Consejo, se presta atención específica a la importancia de la libertad de reunión pacífica y de asociación para la labor de los actores de la sociedad civil, entre otras cosas con respecto a la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

2. Durante la preparación del presente informe, el Relator Especial organizó una reunión de expertos que tuvo lugar los días 8 y 9 de diciembre de 2012 en Mombasa (Kenya). También tuvo en cuenta los elementos de trabajo pertinentes de que dispone el Consejo<sup>1</sup>.

3. Como ya se señaló en el primer informe temático, el Relator Especial subraya que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son derechos relacionados entre sí e interdependientes, pero son también dos derechos distintos. Por consiguiente, en el presente informe se tratará del derecho a la libertad de asociación y del derecho a la libertad de reunión pacífica.

## II. Actividades

### A. Comunicaciones

4. El Relator Especial envió un total de 170 comunicaciones entre el 1 de mayo de 2012 y el 28 de febrero de 2013. Las observaciones y comunicaciones examinadas durante el año figuran en una adición al presente informe (A/HRC/23/39/Add.2).

### B. Visitas a países

5. El Relator Especial realizó una misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 14 al 23 de enero de 2013. El Relator Especial agradece al Gobierno del Reino Unido su ejemplar colaboración antes y durante su visita (véase A/HRC/23/39/Add.2). También expresa su agradecimiento a Azerbaiyán, Chile, Guatemala, Honduras, Kirguistán, Maldivas, Rwanda y Túnez por las invitaciones que le han cursado, que espera atender en un futuro próximo.

---

<sup>1</sup> Las situaciones en los países mencionados en el presente informe ha sido objeto de comunicaciones enviadas a los gobiernos, así como de comunicados de prensa emitidos por los titulares de mandatos de procedimientos especiales y altos funcionarios de las Naciones Unidas.

### C. Participación en varios eventos

6. Entre el 1 de mayo de 2012 y el 28 de febrero de 2013, el Relator Especial participó en los eventos que a continuación se enumeran, organizados por Estados y mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos:

- Seminario sobre "Los defensores de los derechos humanos y la protesta pacífica", organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega (Oslo<sup>2</sup>, 6 a 8 de junio de 2012);
- Sesión de capacitación para la subregión de África Oriental sobre "El fortalecimiento del uso de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas por las organizaciones de la sociedad civil", organizada conjuntamente por la oficina regional para África Oriental de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa sobre los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer, CIVICUS y el International Service for Human Rights (Nairobi, 10 de septiembre de 2012);
- Jornada sobre las políticas de desarrollo dedicada al tema "El papel y los retos de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en un entorno hostil", organizada por Kepa (Helsinki, 11 de octubre de 2012);
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Reunión complementaria sobre la integración de la dimensión humana dedicada a los derechos de reunión pacífica y de asociación (Viena, 8 y 9 de noviembre de 2012);
- Debate interno sobre "Promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas", organizado por el Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza (Berna, 21 de enero de 2013).

7. Además, el Relator Especial asistió a los siguientes actos organizados por la sociedad civil:

- Taller sobre "Las nuevas tecnologías y la vigilancia de los derechos humanos", organizado por la Universidad de Stanford (Stanford, 6 y 7 de agosto de 2012);
- Quinto Foro regional de defensores de los derechos humanos de Asia (Bangkok, 3 a 5 de septiembre de 2012);
- Viaje académico a Malasia (6 a 8 de septiembre de 2012);
- Conferencia con ocasión del Día de los Derechos Humanos, organizada por el Zimbabwe Human Rights NGO Forum y Zimbabwe Lawyers for Human Rights (Harare, 10 de diciembre de 2012);
- Reunión de consulta regional con actores de la sociedad civil de países francófonos de África Occidental y Central, organizada por el Movimiento Mundial para la Democracia (Ugadugú, 15 y 16 de febrero de 2013);
- Mensaje en vídeo para el acto paralelo del Consejo de Derechos Humanos "Las restricciones a la financiación de las ONG", organizado por el Observatorio de Derechos Humanos (Ginebra, 28 de febrero de 2013).

<sup>2</sup> Véase la recomendación conjunta formulada por los titulares de mandatos de procedimientos especiales de las Naciones Unidas y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12524&LangID=E>.

### III. La capacidad de las asociaciones para acceder a los recursos financieros como parte fundamental del derecho a la libertad de asociación

#### A. Definición de conceptos

8. La capacidad de buscar, obtener y utilizar recursos es fundamental para la existencia y el funcionamiento efectivo de toda asociación, por pequeña que sea. El derecho a la libertad de asociación no solo incluye la capacidad de los individuos o las entidades jurídicas para fundar una asociación y afiliarse a ella sino también para buscar, recibir y utilizar recursos —humanos, materiales y financieros— de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales.

9. Las políticas y marcos jurídicos relacionados con los recursos tienen un efecto considerable en la libertad de asociación; pueden aumentar la eficacia y facilitar la sostenibilidad de las observaciones o, por el contrario, reducir a las asociaciones a una situación de dependencia y debilidad. Además, para las asociaciones que promueven los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, o las que prestan servicios (como los servicios de socorro en caso de desastre, de atención de la salud o de protección ambiental), el acceso a los recursos es importante no solo para la existencia de la asociación, sino también para el disfrute de otros derechos humanos por parte de quienes se benefician de la labor de la asociación. Por consiguiente las restricciones indebidas a los recursos de que disponen las asociaciones inciden en el disfrute del derecho a la libertad de asociación y también socavan los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en su conjunto.

10. El término "recursos" abarca un amplio concepto que incluye las transferencias financieras (tales como las donaciones, las subvenciones, los contratos, los patrocinios, las inversiones sociales, etc.); las garantías de préstamos y otras formas de asistencia financiera de personas físicas y jurídicas; las donaciones en especie (por ejemplo, aportaciones de bienes, servicios, *software* y otras formas de propiedad intelectual, bienes inmuebles, etc.); los recursos materiales (como material de oficina, equipo de tecnologías de la información, etc.); los recursos humanos (como personal remunerado, voluntarios, etc.); el acceso a la asistencia y la solidaridad internacionales; la posibilidad de viajar y comunicarse sin injerencias indebidas; y el derecho a beneficiarse de la protección del Estado.

11. Debido a las limitaciones a la extensión de los textos, en esta sección se tratará principalmente de la cuestión de los recursos financieros, incluidas las transferencias monetarias, las donaciones en especie y otras formas de asistencia financiera (en adelante "la financiación"). El informe abarca los recursos financieros proporcionados por personas físicas y jurídicas, ya sean nacionales, extranjeras o internacionales, incluidos los particulares; las asociaciones, estén o no registradas; las fundaciones; los gobiernos; las empresas; y las organizaciones internacionales (incluidos los fondos y programas de las Naciones Unidas).

12. En los últimos años, los actores de la sociedad civil se han enfrentado a un aumento del control y las restricciones indebidas en relación con la financiación que reciben o supuestamente reciben. Esta situación, sumada a la crisis financiera mundial que ha obligado a algunos donantes a reducir la financiación, ha provocado en muchos casos una reducción del número de asociaciones así como la disminución o el reajuste de las actividades de las asociaciones existentes, y, en el peor de los casos, la desaparición de algunas asociaciones. Este problema no es aislado, sino que afecta a todos los países del mundo, por lo general como resultado de las restricciones indebidas que se producen

cuando una asociación: a) busca, b) obtiene, o c) usa recursos financieros; y esas medidas tienen como fin, en muchos casos, silenciar a los disidentes y a los críticos.

13. Esto no significa que las asociaciones no tengan obligaciones. Las asociaciones deben garantizar que los fondos se utilizan para los fines previstos y que son transparentes y rinden cuentas ante sus donantes, con arreglo a las condiciones de sus acuerdos de financiación. Es fundamental que las asociaciones —al igual que otros sectores de la sociedad— actúen íntegra y éticamente como forma de generar la confianza en el sector. A este respecto, el Relator Especial desea mencionar varias iniciativas dirigidas por la sociedad civil, como la Carta sobre la rendición de cuentas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, que son excelentes ejemplos del sentido de la responsabilidad de los actores de la sociedad civil.

14. El Relator Especial considera que los donantes nacionales, extranjeros e internacionales también tienen responsabilidades. Los donantes deberían prestar la debida atención al contexto político, social y económico local en el que operan las asociaciones, en particular las asociaciones que trabajan con las comunidades de base y las personas marginadas y vulnerables, y que se ocupan de temas punteros o "impopulares". Los donantes también deberían respetar la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil para que las asociaciones puedan atender a las necesidades y preocupaciones de la población. El Relator Especial lamenta profundamente que algunos donantes públicos nacionales financien exclusivamente a las asociaciones que apoyan las políticas del Gobierno, a pesar de que el derecho a la libertad de asociación, que es un componente fundamental de la democracia, es la base de la pluralidad de opiniones. El Relator Especial también invita a los donantes a diversificar los beneficiarios de la financiación y, cuando proceda, a tomar las medidas oportunas para apoyar a las asociaciones que se enfrenten a restricciones indebidas.

## **B. Marco jurídico internacional relacionado con la capacidad de acceder a los recursos financieros**

15. En el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el Pacto) se establece que "[t]oda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses". En el artículo 6 f) de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (resolución 36/55 de la Asamblea General) se hace referencia expresa a la libertad de acceso a la financiación, y se declara que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprende, entre otras, la libertad de "solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones". El 21 de marzo de 2013, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 22/6, en la que exhortó a los Estados a velar por que las obligaciones de información [impuestas a las asociaciones] "no inhiban su autonomía funcional" y "por que con ellas no se impongan restricciones de manera discriminatoria a posibles fuentes de financiación".

16. En la comunicación N° 1274/2004, el Comité de Derechos Humanos observó que "el derecho a la libertad de asociación no solo guarda relación con el derecho a constituir asociaciones, sino que también garantiza el derecho de las asociaciones a la libertad de realizar sus actividades estatutarias. La protección que ofrece el artículo 22 se extiende a todas las actividades de las asociaciones [...]".<sup>3</sup> Por consiguiente, las actividades de recaudación de fondos están protegidas por el artículo 22 del Pacto, y las restricciones a la

<sup>3</sup> Comité de Derechos Humanos, comunicación N° 1274/2004, *Korneenko et al. c. Belarús*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2006, párr. 7.2.

financiación que merman la capacidad de las asociaciones para desarrollar sus actividades legítimas son contrarias a lo dispuesto en el artículo 22. Otros órganos de tratados de las Naciones Unidas han puesto de relieve la obligación de los Estados de permitir a la sociedad civil recabar, obtener y utilizar recursos, incluso de fuentes extranjeras. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que le preocupaba hondamente el hecho de que la Ley N° 153, de 1999, de Egipto "dé a las autoridades la posibilidad de poner cortapisas al derecho de las ONG a dirigir sus actividades, entre ellas la búsqueda de fondos en el exterior"<sup>4</sup>.

17. La Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos<sup>5</sup> constituye otro marco de referencia pertinente: en el artículo 13 se declara que "[t]oda 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" (sin cursivas en el original). Esta disposición es importante porque no establece distinción entre las fuentes de financiación, ya sean nacionales, extranjeras o internacionales. También es fundamental porque se deja claro que no solo las asociaciones registradas, sino también los particulares —y por consiguiente las asociaciones que no están reconocidas oficialmente, como las asociaciones no registradas— tienen derecho al acceso a la financiación. Aunque la declaración no es un instrumento vinculante, debe recordarse que fue aprobado por consenso por la Asamblea General y que contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales que son jurídicamente vinculantes. Desde ese punto de vista, queda claro que los principios rectores que en ella se establecen emanan principalmente de las disposiciones del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, por tanto, pueden aplicarse a otros tipos de asociaciones, con independencia de sus objetivos. A la luz de este razonamiento, y teniendo debidamente en cuenta las disposiciones del Pacto, en las que no se establece distinción alguna entre las asociaciones registradas y no registradas, el Relator Especial subraya que las leyes que solo permitan recibir financiación extranjera a las asociaciones registradas, como ocurre en las leyes en vigor y en los proyectos de ley de Bangladesh, violan las normas internacionales de derechos humanos relativas a la libertad de asociación. Por otra parte, el Relator Especial recuerda que la fundación de asociaciones no debe estar sujeta a un proceso previo de autorización, sino que debe estar regulada por un sistema de notificación sencillo, fácilmente accesible, no discriminatorio y no gravoso, o gratuito<sup>6</sup>.

18. A pesar de estas claras obligaciones jurídicas que no solamente instan a los Estados a evitar imponer restricciones sino también a facilitar el acceso a la financiación, los actores de la sociedad civil se encuentran con harta frecuencia sujetos a normas destinadas más a controlar que a facilitar el acceso a la financiación. El Relator Especial subraya que la libertad de asociación solamente puede estar sujeta a ciertas restricciones, que deben cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto. El Relator Especial hace de nuevo hincapié en que la libertad debe ser la regla y, las restricciones, la excepción<sup>7</sup>. También subraya que uno de los principios clave de la libertad de asociación es la presunción de que las actividades de las asociaciones son lícitas.

<sup>4</sup> Véanse también CAT/C/BLR/CO/4, párr. 25; CERD/C/IRL/CO/2, párr. 12; A/55/38, párr. 155; CRC/C/MWI/CO/2, párr. 25.

<sup>5</sup> Resolución 53/144 de la Asamblea General, anexo.

<sup>6</sup> A/HRC/20/27, párrs. 58 a 59 y 95.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 16.

## C. Cumplimiento de las normas y los estándares internacionales de derechos humanos

19. El Relator Especial observa con preocupación las leyes y prácticas que impiden a las organizaciones de la sociedad civil recabar, recibir o utilizar fondos extranjeros. Como se expondrá en detalle en la sección siguiente del informe, la mayor parte de las justificaciones de los Estados para restringir la financiación extranjera incumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto, donde se establece que el ejercicio del derecho a asociarse libremente "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". Como se señalará reiteradamente en esta sección, las condiciones para cualquier restricción son acumulativas, es decir, están motivadas por uno de los intereses limitados que se han enunciado, tienen una base jurídica y son "necesarias en una sociedad democrática".

20. De conformidad con el derecho internacional, son limitaciones problemáticas, entre otras, las prohibiciones absolutas de acceder a la financiación; exigir a las organizaciones de la sociedad civil que obtengan la aprobación del Gobierno antes de recibir la financiación; exigir que los fondos se transfieran a un fondo centralizado del Gobierno; prohibir o restringir las actividades de promoción de los derechos humanos de las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos extranjeros; estigmatizar o deslegitimar la labor de las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos extranjeros exigiendo que sean declaradas "agentes extranjeros" o calificadas con otros términos peyorativos; iniciar campañas de auditoría o inspección para hostigar a esas organizaciones; e imponer sanciones penales a esas organizaciones por incumplir las limitaciones a la financiación antes mencionadas. La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para acceder a la financiación y a otros recursos de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales es parte integrante del derecho a la libertad de asociación, y esas limitaciones violan el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

21. El Relator Especial advierte que el entorno político, donde, por ejemplo, el patriarcado, el sexismo y los regímenes autoritarios son retos estructurales, pueden también socavar indebidamente el acceso de la sociedad civil a la financiación<sup>8</sup>. Además, la criminalización en algunos países de actividades pacíficas, como la protección de los derechos humanos, la no discriminación y la igualdad o la promoción de la igualdad entre los géneros, también pueden hacer difícil, sino imposible, que las asociaciones que trabajan en esas cuestiones obtengan fondos<sup>9</sup>.

### 1. La financiación del terrorismo

22. Una de las razones más frecuentemente aducidas por los gobiernos para limitar el acceso a la financiación están relacionadas con las medidas de seguridad, en particular la protección contra el terrorismo y la prevención del blanqueo de dinero. El delito de terrorismo, que tiene como fin "la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenaz[a] la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabiliz[a] a los gobiernos legítimamente constituidos"<sup>10</sup>, tiene consecuencias

<sup>8</sup> A/66/203, párr. 73.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, la opinión aprobada por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria sobre la comunicación N° 39/2012 dirigida a Belarús (A/HRC/WGAD/2012/39), párr. 47.

<sup>10</sup> Comisión de Derechos Humanos, resolución 2005/80, undécimo párrafo del preámbulo.



devastadoras y ha causado terribles sufrimientos. El Relator Especial es consciente de que los Estados están interesados en proteger la "seguridad nacional o la seguridad pública", que son motivos legítimos para restringir la libertad de asociación, pero desea subrayar que los Estados deben cumplir el derecho internacional de derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

23. Según el Pacto, toda limitación debe no solo perseguir un interés legítimo, sino también ser "necesaria en una sociedad democrática". Solamente cuando los grupos llevan a cabo las actividades concretas antes mencionadas pueden ser calificados de grupos terroristas. Por consiguiente, la utilización de medidas antiterroristas o de lucha contra el extremismo como pretexto para reprimir las opiniones disidentes o a la sociedad civil independiente constituye una violación del derecho internacional. Tal como señaló el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, "un Estado no podrá invocar la seguridad nacional para justificar las medidas encaminadas a suprimir la oposición o a imponer prácticas represivas contra su población. Corresponde al gobierno demostrar que existe una amenaza para uno de los supuestos de limitación y que las medidas se adoptan con el fin de hacer frente a esa amenaza"<sup>11</sup>. Para cumplir los criterios de proporcionalidad y necesidad, las medidas restrictivas deben ser el medio menos invasivo de lograr el objetivo deseado, y limitarse a las asociaciones que presenten los aspectos claramente identificados que caracterizan al terrorismo. Las medidas no deberían estar dirigidas a todas las organizaciones de la sociedad civil, como lamentablemente sucede en una nueva ley contra la delincuencia organizada de Venezuela. Las leyes redactadas en términos generales que limitan, o incluso prohíben, la financiación usando como justificación la lucha contra el terrorismo no cumplen los requisitos de "proporcionalidad" ni de "necesidad".

24. El Relator Especial hace también un llamamiento a la equidad en el trato a los sectores, y observa que varias empresas comerciales y otras entidades han sido ilícitamente utilizadas con fines terroristas. El Relator Especial insta a los Estados a evitar las medidas que se dirijan o graven desproporcionadamente a las organizaciones de la sociedad civil, como las que impongan a las organizaciones de la sociedad civil normas estrictas de investigación de antecedentes, procedimientos u otros requisitos específicos que no se apliquen al sector empresarial en general.

25. El Relator Especial toma nota del conjunto de normas preparado por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), órgano intergubernamental establecido en 1989 que se ocupa específicamente de la cuestión del blanqueo de dinero y de la financiación del terrorismo. En la recomendación 8 del GAFI (anteriormente denominada Recomendación Especial VIII), sobre las organizaciones sin fines de lucro, se recomienda a los países que examinen sus leyes y reglamentos para velar por que las entidades no sean utilizadas para financiar el terrorismo. El Relator Especial subraya —como lo hace un interesante documento de trabajo del Banco Mundial en el que se analiza la respuesta del GAFI a la financiación del terrorismo— que en muy pocas ocasiones —si es que ha habido alguna— se han detectado casos de financiación del terrorismo gracias a las medidas de supervisión destinadas específicamente a las organizaciones de la sociedad civil; "en realidad, lo fundamental es la inteligencia financiera"<sup>12</sup>. En la recomendación 8 no se tiene debidamente en cuenta que los Estados ya disponen de otros medios, como la vigilancia financiera y la cooperación policial, para hacer frente con eficacia a la amenaza de la financiación del terrorismo. Además, el GAFI no ofrece medidas concretas para proteger al sector de la sociedad civil de las restricciones indebidas al derecho a la libertad de asociación que imponen los

<sup>11</sup> Véase A/61/267, párr. 20.

<sup>12</sup> Emile van der Does de Willebois, *Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: A Proportionate Response*, World Bank Working Paper N° 208 (Washington D.C., 2010), pág. 13.

Estados, aduciendo que sus medidas se ajustan a la recomendación 8 del GAFI. El Relator Especial insiste en que es necesario combatir el terrorismo, pero alerta contra la aplicación de medidas restrictivas —como la recomendación 8 del GAFI—, que han sido utilizadas indebidamente por los Estados para violar el derecho internacional.

26. Fundamentalmente, el Relator Especial opina que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un importante papel en la lucha contra el terrorismo. Gracias a sus contactos directos con la población y a su encomiable labor en esferas como la reducción de la pobreza, la consolidación de la paz, la asistencia humanitaria, los derechos humanos y la justicia social, entre otras, a veces en entornos políticamente complejos, la sociedad civil desempeña un papel fundamental en la lucha contra la amenaza del terrorismo. Las medidas excesivamente restrictivas, que pueden conducir a los donantes a retirar el apoyo a asociaciones que operan en entornos difíciles, pueden llegar a debilitar valiosas iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo y el extremismo, y, en última instancia, tener consecuencias negativas para la paz y la seguridad.

## 2. La soberanía del Estado frente a la injerencia extranjera

27. En los últimos años, se ha invocado frecuentemente la protección de la soberanía del Estado o de los valores tradicionales del Estado frente a la injerencia externa como razón para restringir la financiación extranjera o para emprender campañas difamatorias contra quienes reciben fondos del extranjero. La financiación extranjera a la sociedad civil ha sido deliberadamente presentada como una nueva forma de imperialismo o neocolonialismo y los beneficiarios de esa financiación han sido difamados y estigmatizados y víctimas de actos de hostigamiento. Esta tendencia tiene graves consecuencias para la labor de los actores de la sociedad civil, y particularmente para su acceso a la financiación, ya que se ven empujados a renunciar a los fondos extranjeros. Esta situación es particularmente alarmante en el caso de las asociaciones que promueven los derechos humanos y las reformas democráticas, que han sido acusadas de "traición" o de "promover el cambio de régimen".

28. Por ejemplo, en la Federación de Rusia, una nueva ley aprobada en julio de 2012 obliga a las organizaciones no comerciales que reciben fondos del extranjero y que participan en "actividades políticas" —que se definen, en sentido amplio, como los intentos de influir en la adopción de decisiones por las instancias oficiales o de influir en la opinión pública con este fin— a registrarse como organizaciones "con funciones de agentes extranjeros", lo que en ruso es sinónimo de "espías extranjeros". La aprobación de esa ley ha ido seguida de una serie de auditorías de organizaciones, entre las que se encontraban destacadas organizaciones de derechos humanos. En Egipto, la prensa estatal ha organizado campañas contra las organizaciones de la sociedad civil, a las que califica de agentes extranjeros debido los fondos extranjeros que supuestamente han recibido algunas de ellas. En Etiopía, la ley no solo prohíbe a las asociaciones que se ocupan de cuestiones de derechos humanos recibir más del 10% de sus fondos de fuentes extranjeras, sino que también obliga a las asociaciones a destinar al menos el 70% de su presupuesto a actividades de programas y no más del 30% a gastos administrativos, que se definen de forma imprecisa. La aplicación efectiva de estas disposiciones ha mermado notablemente la capacidad de los particulares para fundar y dirigir asociaciones con eficacia, y varios órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han expresado su honda preocupación por esa situación<sup>13</sup>. En ese mismo sentido, en Argelia se adoptó en enero de 2012 una ley de asociaciones que prohíbe recibir fondos de ONG y legaciones extranjeras, a menos que exista "una relación de cooperación debidamente establecida con la entidad extranjera", que debe haber sido previamente autorizada por las autoridades

<sup>13</sup> CAT/C/ETH/CO/1, párr. 34; CCPR/C/ETH/CO/1, párr. 25.

competentes. Cabe señalar que el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión expresó su profunda preocupación por esa ley a raíz de su misión a Argelia<sup>14</sup>.

29. Es paradójico que algunos de los Estados que estigmatizan a las asociaciones de sus países que reciben fondos del extranjero estén recibiendo también fondos extranjeros (en forma de préstamos, financiación o asistencia para el desarrollo), por lo general en cantidades considerablemente superiores a las que llegan a las organizaciones de la sociedad civil del país. En otros casos, los mismos Estados que financian asociaciones en el extranjero, se oponen a que las asociaciones de su país reciban fondos extranjeros. Pero lo que queda claro es que estas nuevas tendencias tienen efectos dramáticos para la sociedad civil porque no solo han resultado en la restricción del disfrute de la libertad de asociación sino también en otras violaciones de los derechos humanos.

30. A fin de determinar si la limitación basada en la protección de la soberanía del Estado es compatible con el derecho internacional de derechos humanos, debe estudiarse previamente si esa limitación obedece a una de las razones legítimas de restricción. La protección de la soberanía del Estado no figura entre los intereses legítimos enunciados en el Pacto. El Relator Especial destaca que los Estados no pueden citar motivos adicionales, ni siquiera los previstos en las leyes nacionales, y no pueden interpretar libremente las obligaciones internacionales para restringir el derecho a la libertad de asociación. En opinión del Relator Especial, no puede pretenderse que esas restricciones son necesarias "en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública" ni tampoco "del orden público". La afirmación de que la seguridad nacional se ve amenazada cuando una asociación recibe fondos de fuentes extranjeras no solo es una tergiversación y un argumento espurio, sino que también es contraria al derecho internacional de los derechos humanos.

31. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 22/6 exhortó a los Estados a velar por que "ninguna ley tipifique como delito o deslegitime las actividades de defensa de los derechos humanos a causa de la procedencia geográfica de su financiación". En virtud del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cada uno de los Estados Partes "se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales [...], hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"; y en el artículo 11 del mismo Pacto se dispone que los Estados Partes "tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional *fundada en el libre consentimiento*" (sin cursiva en el original), lo que significa que los Estados tienen la obligación de movilizar los recursos de que disponga la sociedad en su conjunto, así como de recabar los que puedan obtenerse de la comunidad internacional<sup>15</sup>. Por consiguiente, puede afirmarse que las restricciones a la financiación extranjera so pretexto de conservar la soberanía del Estado constituyen una violación de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y realizar estos derechos, ya que el Estado no aprovecha al máximo los recursos que pueden aportar la cooperación y la asistencia internacionales. También en este mismo sentido, las Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos sociales y culturales especifican que las violaciones de esos derechos incluyen "la adopción de disposiciones legislativas o de políticas que son manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas preexistentes relacionadas con estos derechos", así

<sup>14</sup> A/HRC/20/17 Add. 1 párrs. 83 a 86; véase también CEDAW/C/DZA/CO/3-4, párr. 19.

<sup>15</sup> Véase Audrey Chapman y Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Amberes, Intersentia, 2002).

como "la adopción de cualquier medida deliberadamente regresiva que reduzca el alcance de la garantía de este derecho"<sup>16</sup>.

32. La protección de la soberanía del Estado no es solamente una excusa ilegítima, sino un pretexto falaz que no satisface las necesidades de una "sociedad democrática". La expresión "sociedad democrática" asigna a los Estados que imponen restricciones la carga de demostrar que las limitaciones no atentan contra los principios de "pluralismo, tolerancia y una mentalidad abierta"<sup>17</sup>. Las asociaciones, sean financiadas por fuentes internas o extranjeras, deben, por tanto, ser libres de promover sus opiniones —aunque estas sean minoritarias y divergentes—, de poner en entredicho el historial de derechos humanos de los gobiernos o de realizar campañas en pro de la reforma democrática, sin ser acusadas de traición ni ser objeto de difamación. Las autoridades deberían tomar la existencia de opiniones divergentes como una oportunidad para el diálogo y el entendimiento mutuo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al afirmar este principio, dictaminó que una organización puede abogar por un cambio en las estructuras jurídicas y constitucionales del Estado si los medios utilizados para lograr ese fin son desde todo punto de vista legales y democráticos y si el cambio propuesto es compatible con los principios democráticos fundamentales<sup>18</sup>.

33. El Relator Especial expresa su honda preocupación, no solo porque la justificación basada en la soberanía del Estado viola las normas y estándares internacionales relacionados con la libertad de asociación, sino también por el aumento de las acusaciones infundadas y la difamación de particulares y organizaciones que reciben fondos extranjeros. Varios mecanismos de procedimientos especiales han expresado su particular consternación por los casos de violentos ataques verbales, intimidación, daños materiales, agresiones físicas e incluso criminalización de que han sido objeto activistas acusados de tener vínculos con entidades extranjeras, basados tan solo en que supuestamente habían recibido fondos extranjeros (por ejemplo, en Azerbaiyán y Uzbekistán). Por lo general, cuando se permite o se alientan los atentados públicos contra el honor y la reputación de particulares u organizaciones o se excita el sentimiento nacionalista y xenófobo, se empuja a las asociaciones a imponerse la autocensura y, lo que es más grave, se incita al odio y se alientan las violaciones de los derechos humanos.

34. Por último, el Relator Especial observa con preocupación que, en muchos casos, los Estados que limitan o estigmatizan la financiación extranjera so pretexto de conservar la soberanía son también los mismos que limitan el acceso a la financiación interna o que someten a las asociaciones a un trato discriminatorio según la esfera temática de que se ocupan. Cuando la financiación interna es escasa o indebidamente restringida, es fundamental que las generaciones tengan libertad para recurrir a la asistencia extranjera a fin de llevar a cabo sus actividades. El Relator Especial recuerda de nuevo 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"<sup>19</sup>. El Relator Especial opina que los Estados deben demostrar que han cambiado su mentalidad destacando que la financiación de las asociaciones contribuye al desarrollo

<sup>16</sup> Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Maastricht, 22 a 26 de enero de 1997), párr. 14 d) y e); véanse también los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1986), párr. 72.

<sup>17</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside c. el Reino Unido*, solicitud N° 5493/72, 7 de diciembre de 1976, párr. 49.

<sup>18</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Zhechev c. Bulgaria*, solicitud N° 57045/00, fallo del 21 de junio de 2007, párr. 47.

<sup>19</sup> A/59/401, párr. 82.

de una sociedad civil floreciente, diversificada e independiente, que es consustancial a una democracia dinámica.

### **3. Transparencia y rendición de cuentas**

35. Las restricciones a la financiación suelen justificarse también por la necesidad de lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector de la sociedad civil. La lucha contra el fraude, la malversación, la corrupción, el blanqueo de dinero y otros tipos de tráfico ilícito es legítima, y puede considerarse que se lleva a cabo en "interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público". Sin embargo, no basta con defender un interés legítimo, y las limitaciones deben estar previstas en la ley y "ser necesarias" en una sociedad democrática. A este respecto, las limitaciones han de ser proporcionales al interés que deba protegerse, y deben ser el medio menos invasivo de alcanzar el objetivo deseado. A este respecto, varias legislaciones o prácticas limitan indebidamente la capacidad de las asociaciones para acceder a la financiación ya que existen otras medidas para mitigar ese riesgo que conllevan una menor injerencia.

36. Por ejemplo, violan los derechos humanos algunas obligaciones que se imponen a las asociaciones, tales como canalizar la financiación a través de vías estatales; comunicar todos los fondos que reciban de fuentes extranjeras y la forma en que se asignan o utilizan (por ejemplo, en Kirguistán); y obtener autorización de las autoridades para recibir o utilizar fondos (Jordania, Sudán). En algunos casos, no solo la legislación que prevé un procedimiento de autorización no cumple el derecho internacional sino que la aplicación de esas disposiciones tan estrictas es también problemática. Por ejemplo, en Bangladesh, una asociación de derechos humanos sufrió demoras arbitrarias, que superaban con mucho el período legal de 45 días, para recibir respuesta de la Oficina de Asuntos de las ONG a una solicitud de aprobación de un proyecto; en Egipto, una asociación de derechos de la mujer recibió la aprobación para recibir fondos siete meses después de presentar su solicitud, un plazo muy superior al de 60 días previsto en la ley. En otros casos (Azerbaiyán, Uganda, Zimbabue), varios activistas fueron víctimas de intimidación y a veces de agresiones físicas para obligarlos a dar los nombres de los asociados que los financiaban.

37. Fundamentalmente, el Relator Especial opina que las asociaciones deberían rendir cuentas ante sus donantes y que las autoridades podrían imponerles, como máximo, un simple procedimiento de notificación de la recepción de fondos y de presentación de informes sobre sus cuentas y actividades.

38. El argumento de la transparencia y la rendición de cuentas se ha utilizado en algunos casos para someter a un examen exhaustivo los asuntos internos de las asociaciones, como forma de intimidación y hostigamiento. El Relator Especial alerta contra las obligaciones frecuentes, onerosas y burocráticas de presentación de informes, que pueden llegar a obstruir indebidamente la labor legítima de las asociaciones. Por consiguiente, los controles deben ser justos, objetivos y no discriminatorios, y no deben servir de pretexto para silenciar las críticas. Asimismo, los miembros del órgano de supervisión deben ser independientes del poder ejecutivo para garantizar que sus decisiones no sean arbitrarias. El Relator Especial es de la opinión de que si una asociación no cumple sus obligaciones de presentación de informes, esa infracción menor de las leyes no debería acarrear la clausura de la asociación (como en Belarús) o el enjuiciamiento penal de su representante (como en Egipto), sino que debería solicitarse a la asociación que corrigiera la situación con prontitud. Solo este enfoque se corresponde con el espíritu y la letra de la libertad de asociación.

### **4. Eficacia de la ayuda y control de la financiación**

39. La cooperación internacional para el desarrollo entre los Estados ha aumentado considerablemente en los últimos años y ha permitido promover el desarrollo en todo el

mundo. Actualmente se han adoptado enfoques que se basan en mayor medida en la colaboración para garantizar la calidad de la ayuda. La agenda de eficacia de la ayuda de la Declaración de París (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011) son marcos de aplicación para el mejoramiento de la eficacia de la ayuda. En todos esos programas se pide la armonización gradual de las iniciativas de los donantes y la rendición de cuentas de los asociados para el desarrollo, pero también se pide a los Estados asociados que hagan suyas las iniciativas relativas a la ayuda. Sin embargo, en algunos casos, los principios establecidos en este marco (a saber, apropiación, convergencia, armonización, resultados y responsabilidad mutua) han sido interpretados por algunos Estados como autorizaciones para monopolizar el establecimiento de las prioridades y el subsiguiente control de los planes de las organizaciones de la sociedad civil, que justifican la imposición de limitaciones a las actividades de los actores de la sociedad civil, incluido su derecho a recabar y utilizar fondos extranjeros. Aunque se considera positivo que el proceso de la ayuda sea integrador y participativo, es preciso adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para velar por que no se restrinja indebidamente el acceso de la sociedad civil a la financiación.

40. El Relator Especial desea señalar que la coordinación de la ayuda no figura entre los motivos legítimos para restringir los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, subraya que los obstáculos impuestos en nombre de la eficacia de la ayuda tienen muy poca relación con las "restricciones [...] que sean necesarias [...] 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".

41. El Relator Especial subraya que, aunque la restricción persiguiera un objetivo legítimo, no respondería a las exigencias de "una sociedad democrática". En particular, las interpretaciones deliberadamente tergiversadas que hacen los gobiernos de los principios de la apropiación o la armonización para exigir a las asociaciones que asuman las prioridades de los gobiernos, contradicen uno de los aspectos más importantes de la libertad de asociación, a saber, que las personas pueden asociarse libremente con cualquier fin legítimo. Por consiguiente, los gobiernos que restringen la financiación en nombre de la eficacia de la ayuda violan los principios democráticos fundamentales del "pluralismo, la tolerancia y la mentalidad abierta" y por tanto restringen indebidamente la libertad de asociación.

42. El Relator Especial desea poner de relieve que hay una contradicción intrínseca en el hecho de que los Estados restrinjan la financiación a las asociaciones, al tiempo que reciben una financiación cada vez más cuantiosa por conducto de la cooperación internacional. El Relator Especial considera que la eficacia de la ayuda no tiene como fin limitar la participación de los actores de la sociedad civil, sino lograr que todos los interesados pertinentes, incluidas las asociaciones, tengan mayor influencia para contribuir, entre otras cosas, a la reducción de la pobreza, el fortalecimiento de las reformas democráticas y la promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, en Busan (República de Corea) se dieron seguridades de que se cumplirían "compromisos mutuos para permitir a las organizaciones de la sociedad civil que desempeñen su papel como actores independientes del desarrollo, centrándose en particular en un entorno propicio, *de conformidad con los derechos internacionales convenidos*, que potencie al máximo las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo" (sin cursiva en el original). Por consiguiente, debería garantizarse la independencia del sector de la sociedad civil, en particular en lo que respecta al acceso a la financiación. En el contexto de los debates actuales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio después de 2015, el Relator Especial opina que la participación de la sociedad civil y sus contribuciones al desarrollo son fundamentales, y que los Estados deben hacer todo lo posible por apoyar, y no restringir, su labor.

## **IV. La capacidad de celebrar reuniones pacíficas como componente integrante del derecho a la libertad de reunión pacífica**

### **A. Antecedentes**

43. La capacidad de celebrar reuniones pacíficas es un componente fundamental e integrante del polifacético derecho a la libertad de reunión pacífica, que debe ser disfrutado por todos. Esa capacidad es de capital importancia para la labor de los actores de la sociedad civil, en particular los que promueven la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que les permite expresar públicamente sus ideas, lo que en último término resulta beneficioso para la efectividad de los derechos que desean promover y proteger, especialmente en el contexto de la grave crisis económica actual. Esto es particularmente importante para los grupos más vulnerables a la discriminación y a las violaciones de los derechos, como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas pertenecientes a grupos minoritarios, los grupos en situación de riesgo debido a su orientación sexual y a su identidad de género, y los no nacionales.

44. Sin embargo, con harta frecuencia, la capacidad de celebrar reuniones pacíficas ha sido denegada o restringida por las autoridades en violación de los estándares y normas internacionales de derechos humanos. En consecuencia, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, reconocido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha quedado restringido. A este respecto, el Relator Especial desea hacer de nuevo referencia a la Observación general N° 25 (1996) del Comité de Derechos Humanos, sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, en la que considera que "Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación"<sup>20</sup>.

45. Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Derechos Humanos, "las manifestaciones pacíficas no deben considerarse una amenaza y, por consiguiente, [el Consejo alienta] a todos los Estados a entablar un diálogo abierto, incluyente y fructífero al afrontar las manifestaciones pacíficas y sus causas"<sup>21</sup>.

### **B. Procedimientos y medidas prácticas para celebrar reuniones pacíficas**

46. En el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce a todos el derecho de reunión pacífica, al igual que en el artículo 2 del Pacto y en las resoluciones 15/21 y 21/16 del Consejo de Derechos Humanos. En el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce este derecho a los menores de 18 años de edad. Las asociaciones no registradas deberían poder disfrutar de este derecho.

47. El Relator Especial recuerda que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica solo puede 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

<sup>20</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 (1996) 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 (art. 25), párr. 8.

<sup>21</sup> Consejo de Derechos Humanos, resoluciones 19/35 (párrafo 11 del preámbulo) y 22/10 (párrafo 16 del preámbulo).

del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás"<sup>22</sup>. A este respecto, el Relator Especial subraya una vez más que la libertad debe ser considerada la regla y su restricción, la excepción.

48. También desea recordar que cuando las autoridades decidan restringir una reunión, deberán comunicar, por escrito, a sus organizadores "razones oportunas y completas", que deben cumplir el criterio estricto de necesidad y proporcionalidad, de las restricciones impuestas a la reunión para alcanzar objetivos legítimos<sup>23</sup>.

## 1. Presunción a favor de la celebración de reuniones pacíficas

49. El Relator Especial señaló ya en su primer informe temático al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/27), que los Estados tienen la obligación positiva, con arreglo al derecho internacional de derechos humanos no solo de proteger activamente las reuniones pacíficas, sino también de facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica (párr. 27). La ley solo protege las reuniones que no son violentas, cuyos participantes tienen intenciones presumiblemente pacíficas. Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros no privan a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión pacífica (párr. 25).

50. A este respecto, el Relator Especial destaca de nuevo la existencia de "la presunción a favor de la celebración de reuniones pacíficas", como ya señalaron el Grupo de Expertos sobre la Libertad de Reunión Pacífica la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa<sup>24</sup>. Esto significa que deberá suponerse que una reunión es lícita y que no constituye una amenaza para el orden público. Esa presunción debe aplicarse a todos, sin discriminación alguna, y debe "establecerse clara y explícitamente en la ley y consagrarse en las constituciones o en las leyes que regulan la celebración de reuniones pacíficas" (A/HRC/20/27, párr. 26). El Relator Especial opina que las disposiciones jurídicas que no estén claras deben aclararse, y de no ser posible, esas disposiciones deben interpretarse a favor de quienes deseen ejercitar su derecho a la libertad de reunión pacífica.

## 2. Procedimiento de notificación y adopción de decisiones

51. La presunción antes mencionada significa además que, en una sociedad libre y democrática, no debería obligarse a contar con autorización para reunirse pacíficamente. A este respecto, el Relator Especial destaca de nuevo que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica debe estar sujeto, a lo sumo, a "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" (A/HRC/20/27, párr. 28). La excepción más notable de este principio es la de las reuniones pacíficas espontáneas cuando los organizadores no puedan cumplir las normas establecidas de notificación o cuando no exista un organizador identificable. Fundamentalmente, el Relator Especial reitera que "la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad" (párr. 29).

52. Además, el Relator Especial opina que la notificación solo debe ser obligatoria en el caso de las grandes reuniones o de reuniones que previsiblemente puedan provocar cierto

<sup>22</sup> Consejo de Derechos Humanos resolución 15/21.

<sup>23</sup> A/HRC/20/27, párr. 42.

<sup>24</sup> Véase OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, segunda edición (Varsovia/Estrasburgo, 2010).



grado de perturbación<sup>25</sup> en su opinión, esa notificación debería presentarse con un máximo de, por ejemplo, 48 horas de antelación a la celebración de la reunión. Los organizadores deberían enviar una simple notificación a una autoridad principal designada y no a varias autoridades (por ejemplo, como ocurre a veces en el caso de las manifestaciones, a una o varias autoridades municipales y/o organismos de las fuerzas del orden)<sup>26</sup>. La autoridad principal debería comunicar los datos de la notificación a todos los órganos pertinentes<sup>27</sup>.

53. A este respecto, el Relator Especial considera que los organizadores deberían poder notificar a la autoridad principal designada la celebración de una reunión pacífica en la forma más simple y rápida, cumplimentando, por ejemplo, un formulario claro y conciso, que pueda obtenerse en el idioma o idiomas principales hablados en el país, y de ser posible en Internet para evitar la incertidumbre y las posibles demoras en los envíos por correo. La notificación debería contener tan solo información relativa a la fecha, hora, duración y ubicación o itinerario de la reunión, y el nombre, dirección e información de contacto del organizador.

54. Por otra parte, tal como señala el Grupo de Expertos OSCE/OIDDH<sup>28</sup> se considerará que una notificación es excesivamente burocrática si se impone a los organizadores cualquiera de las obligaciones siguientes: dar el nombre de más de un organizador; pertenecer a una organización registrada para poder organizar la reunión; presentar documentos oficiales de identidad, como pasaportes o tarjetas de identidad; identificar a otras personas que participarán en el acto, como el de los encargados del servicio de orden; exponer los motivos para celebrar una reunión, teniendo presente el principio de no discriminación; y que se indique el número exacto de participantes, que es difícil de predecir. A este respecto, las autoridades no deberían castigar a los organizadores si el número de participantes no coincide con el número previsto, tal como se prevé en las leyes nacionales (como ha ocurrido en la Federación de Rusia).

55. El Relator Especial comparte con el Grupo de Expertos la opinión de que las autoridades deberían ser flexibles en los casos de: a) tardanza en la notificación, si está debidamente justificada; b) errores en la cumplimentación del formulario; o c) ausencia de algunos de los datos necesarios. No debería obligarse a que volvieran a cumplirse desde el principio los plazos para la notificación y debería haber algún procedimiento flexible para corregir las omisiones o errores de poca importancia<sup>29</sup>.

56. Otro requisito impropio que forma parte del proceso de notificación es la imposición formal o informal a los organizadores de la obligación de negociar la hora y el lugar de la reunión con las autoridades. Este requisito equivaldría a restringir la reunión prevista y debería cumplir los criterios de la necesidad y la proporcionalidad, definidos en el artículo 21 del Pacto, que es aplicable a las restricciones. El Relator Especial también advierte que, cuando se tramita una notificación, las autoridades no deberían proponer una hora y un lugar distintos para la celebración de la reunión, ya que ello representaría imponer restricciones al derecho a la libertad de reunión pacífica y debería ajustarse al criterio antes mencionado.

57. El Relator Especial opina también que el procedimiento de notificación debería ser en todo momento gratuito para no poner trabas económicas que hagan desistir a los organizadores de ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica. Análogamente, el costo de la protección y organización de la reunión (instalación de barreras de seguridad,

<sup>25</sup> OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 115.

<sup>26</sup> Basado en consultas con miembros del Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

<sup>27</sup> OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 117.

<sup>28</sup> Basado en consultas con miembros del Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

<sup>29</sup> Basado en consultas con miembros del Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

servicios médicos o instalaciones temporales de saneamiento) no deberían correr a cargo de los organizadores.

58. Una vez los organizadores hayan notificado a la autoridad principal designada su intención de celebrar una reunión, debe expedirse sin demoras un recibo en el que se acredite que se ha presentado la notificación a su debido tiempo. Si los organizadores no han recibido ninguna comunicación de la autoridad antes de la hora en que se haya previsto celebrar la reunión, se asumirá que esta no presenta ningún problema. El Relator Especial alerta contra el posible uso indebido del sistema de expedición del recibo<sup>30</sup>.

59. El Relator Especial es consciente de que los Estados tienen la obligación de mantener el orden público, pero las restricciones a la reunión pacífica en relación con su "hora, lugar y forma"<sup>31</sup> deben ajustarse a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados. Debe prohibirse toda restricción impuesta a la naturaleza o contenido del mensaje que los organizadores y los participantes quieren difundir, sobre todo en relación con las críticas a las políticas del Gobierno, a menos que ese mensaje constituya "incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia", de conformidad con el artículo 20 del Pacto. A este respecto, el Relator Especial reitera la recomendación en la que exhortó a los Estados a "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"<sup>32</sup>.

60. En el caso de que la reunión sea restringida de conformidad con los estándares y normas internacionales de derechos humanos, las autoridades deben ofrecer a los organizadores alternativas razonables para la celebración de reuniones pacíficas, que fundamentalmente deben poder realizarse de forma que puedan ser vistas y oídas por el público destinatario para que llegue a este el mensaje que los organizadores y los participantes desean difundir<sup>33</sup>.

61. Con harta frecuencia, las autoridades de muchos países no aplican los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados cuando estudian la imposición de una posible restricción al derecho a la libertad de reunión pacífica. Se han prohibido o reprimido reuniones pacíficas debido a que el mensaje que pretendían difundir no era del agrado de las autoridades en Argelia, Azerbaiyán, Bahrein, Belarús, China, Cuba, Egipto, la Federación de Rusia, Indonesia, la República Árabe Siria, la República Islámica del Irán y Zimbabwe. Los organizadores y participantes fueron acusados, entre otras cosas de "sedición" y de "provocar disturbios".

62. Lo mismo ha ocurrido en el caso de personas que se manifestaban pacíficamente para reivindicar derechos económicos, sociales y culturales, como los indígenas que protestaban contra la explotación de una mina de carbón (Bangladesh), la población local que denunciaba los efectos de las centrales nucleares (India); los estudiantes que se oponían a la reforma de la enseñanza universitaria (Chile); los empleados que protestaban por el cierre de una mina (Myanmar), los activistas que criticaban el aumento de los precios de los combustibles (Sri Lanka) o los estudiantes que apoyaban a un grupo étnico que había sido desplazado a la fuerza para permitir la construcción de un embalse (Sudán).

63. El Relator Especial considera particularmente inquietante la imposición de prohibiciones generales en muchos Estados, como Azerbaiyán y Bahrein, por lo general en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público. El Relator Especial cree firmemente que esas prohibiciones generales, son medidas intrínsecamente

<sup>30</sup> Véase CCPR/CO/82/MAR, párr. 24.

<sup>31</sup> OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párr. 99.

<sup>32</sup> A/HRC/20/27, párr. 84 g).

<sup>33</sup> OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, párrs. 99 y 101.

desproporcionadas y discriminatorias por cuanto afectan a todos los ciudadanos que desean ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica. Los Estados también han recurrido a medidas preventivas para obstaculizar la celebración de reuniones pacíficas, entre otras cosas, impidiendo el acceso de los participantes al lugar donde se preveía celebrar la reunión, por ejemplo, en Sri Lanka y Myanmar.

64. Por último, debería ponerse a disposición de los organizadores un procedimiento de recurso acelerado, para que puedan obtener una decisión judicial de un tribunal independiente e imparcial antes de la fecha prevista de la reunión que se ha notificado. La decisión de la autoridad reguladora y del tribunal de apelación debería publicarse, con fines de transparencia y equidad, de ser posible en un sitio web determinado<sup>34</sup>.

### 3. Acceso a los espacios públicos

65. Una medida clave para facilitar la celebración de reuniones pacíficas es ofrecer un espacio público a los organizadores y los participantes. El Relator Especial considera oportuno citar de nuevo una importante decisión del Tribunal Constitucional de España en la que este declaró que "en una sociedad democrática el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un ámbito de participación". La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también señaló que, aunque en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que incluso puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación "este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse"<sup>35</sup>. Por otra parte, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 22/10, instó a los Estados a favorecer las manifestaciones pacíficas facilitando a los manifestantes el acceso a espacios públicos y protegiéndolos, donde sea necesario, contra cualquier forma de amenaza, y subrayó a tal efecto el papel de las autoridades locales<sup>36</sup>. La cuestión del acceso al espacio público es particularmente importante en vista del aumento de la privatización del espacio público en muchos Estados, en los que las reuniones pacíficas se han restringido recurriendo a entidades privadas, tanto empresas como particulares, interdictos civiles, que pueden ser difíciles de impugnar, así como a la tipificación del delito de violación de propiedad agravada, como por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

66. El acceso al espacio público significa concretamente que los organizadores y los participantes deberían poder utilizar las plazas, carreteras y calles públicas para celebrar reuniones pacíficas, ya sea estáticas o en movimiento. El Relator Especial opina que los espacios que rodean edificios emblemáticos, como los palacios presidenciales, los parlamentos o los monumentos deberían considerarse también espacios públicos, y que debería permitirse que se celebraran reuniones pacíficas en ellos. A este respecto, la imposición de restricciones a "la hora, el lugar y la forma" deberían cumplir los estrictos criterios antes mencionados de necesidad y proporcionalidad. En Kenya se ha prohibido temporalmente a los manifestantes reunirse alrededor del Tribunal Supremo a la espera de una sentencia, así como en otros lugares públicos.

<sup>34</sup> Basado en consultas con miembros del Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH.

<sup>35</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009 (OEA/Ser.L/V/II), párr. 198. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>.

<sup>36</sup> Consejo de Derechos Humanos resolución 22/10, párr. 4.

67. A este respecto, la CIDH señaló que "las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión [lo que puede involucrar] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona"<sup>37</sup>. Una reunión causa tan solo una obstrucción temporal del tráfico, es decir, una interferencia temporal en los derechos y actividades de los demás. El Relator Especial considera preocupante que en algunos Estados las protestas en la calle estén prohibidas por las leyes nacionales (Malasia); que se prohíba que las manifestaciones callejeras obstaculicen el tránsito de peatones y vehículos (Belarús); que las reuniones masivas estén prohibidas y sean sancionadas con cuantiosas multas porque pueden, entre otras cosas, alterar el tráfico y el transporte (Federación de Rusia); que las autoridades rechazaran la solicitud de celebrar una reunión pacífica con ocasión del Día Internacional de la Paz, aduciendo, entre otras cosas, que podía haber alterado el tráfico (Myanmar); y que las defensoras de los derechos humanos hayan sido repetidamente detenidas y encarceladas por alterar el tráfico durante manifestaciones callejeras pacíficas (Zimbabue).

#### 4. Planificación de eventos

68. El Relator Especial considera que la planificación de eventos, incluida la evaluación de riesgos, por parte de las fuerzas del orden, junto con los organizadores de reuniones pacíficas y, de ser posible las autoridades locales, es una buena práctica que puede contribuir al éxito de la reunión. No obstante, la participación de los organizadores en esa planificación no debe ser en ningún caso obligatoria.

69. Podrían examinarse cuestiones como el cálculo del número de participantes previstos; el itinerario de la reunión, si no es estática; las necesidades concretas de las personas con discapacidad y los grupos en situación de riesgo, como las mujeres, los pueblos indígenas y los grupos que, debido a su orientación sexual y/o identidad de género pueden necesitar mayor protección de las autoridades; la necesidad de contar con miembros del servicio de orden debidamente formados y claramente identificados que se encarguen de prestar asistencia a los organizadores, entre otras cosas, informando y orientando al público durante el evento, pero que no deben ser utilizados para paliar las deficiencias en el aparato de seguridad. Es importante que, cuando los organizadores no puedan ser identificados debido al carácter de algunos actos (como los convocados por medio de Internet), las autoridades se encarguen igualmente de esa planificación y preparación.

70. Las fuerzas del orden deben estar preparadas y debidamente entrenadas para prevenir la presencia de agentes provocadores y contramanifestantes que pretendan perturbar o dispersar la reunión, y apartarlos de la reunión o contenerlos debidamente. Las autoridades deben estar también preparadas para controlar manifestaciones simultáneas, que deben ser facilitadas y protegidas cuando sea posible.

71. Fundamentalmente, las fuerzas del orden deberían ofrecerse a cooperar francamente y en todo momento con los organizadores, teniendo presente su deber de facilitar y proteger la reuniones pacíficas.

#### 5. Nuevas tecnologías de comunicaciones

72. El Relator Especial subraya de nuevo la capital importancia de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, tales como Internet y los teléfonos móviles, para la organización de reuniones pacíficas. Esas tecnologías permiten a los organizadores movilizar a grandes grupos de personas en forma rápida y eficaz, y con muy bajo costo. La importancia de esas tecnologías fue destacada por las delegaciones y los participantes en la

<sup>37</sup> OEA/CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009 (OEA/Ser.L/V/II), párr. 193.

mesa redonda organizada durante el Consejo de Derechos Humanos, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas<sup>38</sup>. Debe señalarse que las personas que publican en los medios sociales los llamamientos para la celebración de una reunión no deben ser consideradas organizadores de esta, como lamentablemente ha ocurrido en Malasia, por ejemplo.

73. El Relator Especial opina que debe permitirse que los organizadores y participantes en reuniones pacíficas tengan acceso a Internet y a otras nuevas tecnologías en todo momento, tal como señaló el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, quien también declaró que "toda determinación del contenido [de un sitio web] que ha de bloquearse ha de proceder de una autoridad judicial competente o un órgano independiente de cualquier influencia indebida de tipo político, comercial u otro tipo"<sup>39</sup>. A este respecto, el Grupo de Expertos de la OSCE/OIDDH recomendó a los Estados que velaran por que no se obstaculizaran en modo alguno las actividades destinadas a difundir información para anunciar la celebración de reuniones<sup>40</sup>. Por último, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 20/8, reconoció la naturaleza mundial y abierta de Internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas (párr. 2) y exhortó a los Estados "a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países" (párr. 3).

74. Del mismo modo, las nuevas tecnologías de las comunicaciones, en particular Internet, deberían ser consideradas por las autoridades como una oportunidad excelente para interactuar con un público amplio y diversificado antes y durante las reuniones pacíficas, con el fin de darle a conocer su papel y funciones, y en definitiva, generar o reforzar la confianza en la población.

75. El Relator Especial expresa su preocupación por que, según se informa, se bloquee temporalmente el acceso a las nuevas tecnologías de las comunicaciones, en particular Internet, o determinados sitios web, antes, durante o después de algunas reuniones pacíficas (por ejemplo, en Argelia, China y Egipto).

76. El Relator Especial también alerta contra el posible uso indebido de las leyes que rigen la prevención y la lucha contra los delitos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones, que deben aplicarse tan solo como excepción a la regla general de permitir el uso abierto y libre de Internet, así como de todas las demás formas de comunicación; solo deben permitirse muy pocas excepciones, que deben ser limitadas y estar explícitamente previstas en las leyes<sup>41</sup>.

## 6. La responsabilidad de los organizadores

77. Cuando los organizadores no hayan respetado deliberadamente una restricción ilegítima impuesta al derecho a la libertad de reunión pacífica, las sanciones deben ser proporcionales a la infracción, a fin de que no impidan la celebración de reuniones futuras. En muchos de los países que han adoptado un sistema de autorización, se prevén multas exorbitantes para sancionar a los organizadores que no pidan autorización para manifestarse o que no respeten el contenido de la autorización. Esas multas son en muchos casos desproporcionadas y tienen un efecto disuasorio para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de expresión, por ejemplo, las de las leyes de Azerbaiyán, la Federación de Rusia y Suiza (Cantón de Ginebra).

<sup>38</sup> A/HRC/19/40, párrs. 8, 16 y 52.

<sup>39</sup> A/HRC/17/27, párrs. 70 y 79.

<sup>40</sup> OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, pág. 35.

<sup>41</sup> A/HRC/20/17/Add.1, párr. 105.

78. Además, como se ha señalado anteriormente, en ningún caso debe responsabilizarse a los organizadores de reuniones pacíficas de la conducta ilícita de otras personas<sup>42</sup>. Debe respetarse el principio de responsabilidad personal de los participantes, principalmente debido a la presunción del carácter pacífico de la reunión. El Relator Especial expresa su preocupación por que, en algunos casos, se haya procesado a algunos organizadores por el comportamiento violento de otras personas, como en Malasia. Preocupan también al Relator especial las leyes que imponen sanciones penales a los organizadores por la conducta violenta de otras personas, como las del Cantón de Ginebra (Suiza)<sup>43</sup>.

## V. Conclusión y recomendaciones

79. El Relator Especial considera que las dos cuestiones examinadas en el presente informe son fundamentales para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El Relator Especial expresa su honda preocupación por la obstaculización indebida a la financiación, especialmente en un clima de hostigamiento y exclusión de los actores de la sociedad civil, por un lado, y en el contexto de la crisis financiera mundial, por el otro. Es de capital importancia que la sociedad civil no sufra más restricciones y obligaciones que las personas jurídicas privadas, por ejemplo, en esas esferas. En el contexto del proceso de reforma democrática que tiene lugar en varios países del mundo y de los debates relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio después de 2015, el Relator Especial considera que los Estados tienen la obligación de facilitar, y no restringir, el acceso de las asociaciones a la financiación, incluida la procedente de fuentes extranjeras, para que puedan participar efectivamente en el proceso democrático y enriquecer el debate sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio después de 2015 y, en última instancia, contribuir al desarrollo.

80. Además, el Relator Especial considera que la "Primavera Árabe", y el "Movimiento Occupy" ("de los Indignados") que se produjo posteriormente en muchas partes del mundo, han abierto unas puertas que no se cerrarán nunca. Esos fenómenos ofrecen una alternativa no violenta para lograr el cambio, al tiempo que dan a las autoridades la oportunidad de conocer los puntos de vista y los sentimientos de los ciudadanos. Esos acontecimientos confirmaron sobradamente que la celebración de reuniones pacíficas es un medio legítimo y poderoso de reivindicar el cambio democrático; de pedir que se respeten más los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales; y de exigir responsabilidades por las violaciones y abusos de los derechos humanos. La posibilidad de celebrar ese tipo de reuniones ha demostrado ser particularmente importante para los grupos más vulnerables a las violaciones de derechos y la discriminación, ya que en ellas pueden plantear su situación —muchas veces desesperada— en forma significativa.

81. Como recomendaciones generales, el Relator Especial exhorta a los Estados a:

- a) Crear y mantener, en la ley y en la práctica, un entorno propicio para el disfrute de los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica;
- b) Velar por que toda restricción se ajuste a los estándares y normas internacionales de derechos humanos, y en particular a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, teniendo presente el principio de no discriminación;

<sup>42</sup> A/HRC/20/27, párr. 31.

<sup>43</sup> Al mes de abril de 2013, la ley era objeto de recurso ante el Tribunal Federal de Suiza.

c) Velar por que se dé, por escrito y a su debido tiempo, una explicación detallada de la imposición de toda restricción, y por que esa restricción pueda ser sometida a un examen judicial independiente, imparcial y sin demoras;

d) Velar por que las sanciones que se impongan a quienes no respeten las restricciones impuestas con arreglo a los estándares y normas internacionales de derechos humanos sean proporcionales y que no sean tan estrictas que disuadan a las personas de ejercer sus derechos a la libertad de asociación o de reunión pacífica;

e) Velar por que quienes violen o abusen de los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica de las personas sean obligados a rendir cuentas de sus actos ante un órgano de supervisión independiente y democrático y ante los tribunales.

82. En relación con la libertad de asociación, el Relator Especial exhorta a los Estados a:

a) Adoptar un sistema de notificación para la fundación de asociaciones, y permitir que existan asociaciones no registradas;

b) Velar por que las asociaciones —estén registradas o no— puedan recabar, recibir y utilizar fondos y otros recursos de personas físicas y jurídicas, sean nacionales, extranjeras o internacionales, sin autorización previa y ningún otro impedimento indebido, incluidas fuentes particulares, asociaciones, fundaciones u otras organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y organismos de ayuda extranjeros, el sector privado, las Naciones Unidas y otras entidades;

c) Reconocer que las restricciones indebidas a la financiación, incluidos los límites porcentuales, constituyen una violación del derecho a la libertad de asociación y de las disposiciones de otros instrumentos de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

d) Reconocer que las medidas reglamentarias que obligan a los receptores de financiación extranjera a adoptar calificativos negativos constituyen impedimentos indebidos al derecho a recabar, recibir y usar fondos;

e) Adoptar medidas para proteger a los particulares y a las asociaciones de la difamación, el menosprecio, las auditorías indebidas y otras agresiones en relación con la financiación que supuestamente han recibido.

83. En relación con la libertad de reunión pacífica, el Relator Especial exhorta a los Estados a:

a) Establecer en las leyes, en forma clara y expresa, la presunción a favor de la celebración de reuniones pacíficas, y facilitar y proteger las reuniones pacíficas.

b) Velar por que las reuniones pacíficas estén sujetas, como máximo, a un sistema de notificación de la celebración de reuniones pacíficas, en lugar de a un sistema de autorización. Cuando se adopte un procedimiento de notificación, este debe ser lo más sencillo y expeditivo posible.

c) Ofrecer a los organizadores, cuando se restrinja una reunión de conformidad con los estándares y normas internacionales de derechos humanos, alternativas razonables para la celebración de sus reuniones pacíficas, que deben poder ser vistas y oídas por el público al que van dirigidas.

d) Asegurar el acceso a los espacios públicos, tales como calles, carreteras y plazas públicas, para la celebración de reuniones pacíficas, reordenando el tránsito de peatones y vehículos cuando sea necesario.

e) Asegurar y facilitar en todo momento el acceso a Internet y a otras nuevas tecnologías de las comunicaciones, y garantizar además que toda restricción a ese acceso o al contenido de sitios web sea examinada por un tribunal ordinario competente.

f) Garantizar que los organizadores de las reuniones no sean nunca considerados responsables de la conducta ilícita de otros.

---