

LA DEFENSA DE LA SOCIEDAD CIVIL

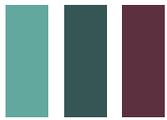
■■■ Informe

SEGUNDA EDICIÓN • JUNIO DEL 2012

Elaborado conjuntamente por
El Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL)
y La Secretaría del Movimiento Mundial para la Democracia
que funciona con el apoyo
de la Fundación Nacional para la Democracia (NED)



WORLD MOVEMENT *for* DEMOCRACY
Confronting the Challenges to Democracy in the 21st Century



El Movimiento Mundial para la Democracia es una red mundial

de demócratas que incluye a activistas, profesionales y académicos, al igual que a encargados de formular políticas y brindar financiamiento, los cuales se han unido para colaborar en la promoción de la democracia. En febrero de 1999, la Fundación Nacional para la Democracia (NED), con sede en Washington DC, empezó esta iniciativa no gubernamental con la celebración de una asamblea mundial en Nueva Delhi, India, con el propósito de fortalecer la democracia donde la misma sea débil; reformarla y revitalizarla, aún en aquellos lugares donde ha existido por mucho tiempo, y apoyar a los grupos a favor de la democracia en los países que todavía no han experimentado un proceso de transición democrática. Al concluir la asamblea inaugural, los participantes adoptaron por consenso una Declaración Constitutiva, mediante la cual se creó el Movimiento Mundial para la Democracia como “una red proactiva de demócratas”. Haciendo énfasis en el hecho de que el Movimiento Mundial no es una nueva organización centralizada, la Declaración señala que la red resultante “se reunirá periódicamente para intercambiar ideas y experiencias, y para fomentar la colaboración entre las fuerzas democráticas en todo el mundo”.

El Movimiento Mundial ofrece nuevos medios para brindar una ayuda práctica a los demócratas que están luchando por abrir sociedades cerradas, desafiar a las dictaduras, democratizar los sistemas semi-autoritarios, consolidar las democracias emergentes y fortalecer las ya establecidas. El Movimiento puede hacer esto de diferentes formas...

- Como aliado de los demócratas que se encuentran en una situación peligrosa y que necesitan de solidaridad y apoyo moral;
- Como grupo de presión a favor de la causa de la democracia en los organismos internacionales y en los países en los que la misma se encuentra asediada;
- Como facilitador que puede ayudar a establecer nexos entre los demócratas de diversos países y regiones para que intercambien información de forma más eficaz, trabajen juntos y se ayuden mutuamente;
- Como innovador que puede instar al desarrollo de nuevas ideas y enfoques eficaces para superar los obstáculos impuestos a la democracia;
- Como un amplio espacio que puede ofrecer un punto de reunión para los demócratas que permanecen activos en diferentes áreas profesionales tales como derechos humanos, medios de comunicación, derecho, desarrollo de partidos políticos, derechos de los trabajadores, reformas económicas, investigaciones y educación;
- Como centro de recursos que puede elaborar materiales básicos sobre la democracia y ponerlos a disposición de grupos en todo el mundo.
- Como ente de seguimiento que puede transmitir los puntos de vista de los activistas democráticos sobre la eficacia de diferentes formas de apoyo a la democracia; y,
- Como catalizador para estimular nuevas iniciativas y ayudar a definir las prioridades de la amplia comunidad de instituciones interesadas en la promoción de la democracia.

Contenido

| | |
|---|----|
| Resumen ejecutivo | 3 |
| Introducción | 8 |
| Obstáculos jurídicos para el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil | 15 |
| Justificaciones gubernamentales para imponer los obstáculos jurídicos | 33 |
| Principios internacionales de protección de la sociedad civil..... | 39 |
| Con miras al futuro: La protección y el fortalecimiento del espacio de la sociedad civil | 60 |
| ANEXO: Bibliografía sobre los principales instrumentos internacionales..... | 63 |

Redes

La página de Internet del Movimiento Mundial (www.wmd.org) ofrece vínculos electrónicos con varias redes regionales y funcionales que centran su atención en el fomento de la democracia.

DemocracyNews [Noticias Democráticas]

El boletín informativo del Movimiento Mundial, DemocracyNews permite a los participantes compartir información con sus colegas, anunciar actividades y publicaciones, y solicitar asistencia o colaboración en sus labores. Para inscribirse para DemocracyNews, favor de ir a: www.wmd.org/news.

Asambleas del Movimiento Mundial

Las asambleas mundiales ofrecen a los participantes del Movimiento Mundial la oportunidad de analizar los logros que han alcanzado y los retos que enfrentan, al igual que de establecer redes de solidaridad y apoyo mutuo.

Comité Directivo

| | |
|--|--|
| Mariclaire Acosta, <i>México</i> | Hisham Kassem, <i>Egipto</i> |
| Antoine Bernard, <i>Francia</i> | Asma Khader, <i>Jordania</i> |
| Igor Blažević, <i>Bosnia</i> | Maina Kiai, <i>Kenya</i> |
| Francesca Bomboko, <i>Rep. Dem. del Congo</i> | Radwan Masmoudi, <i>Túnez</i> |
| Ladan Boroumand, <i>Irán</i> | Reginald Matchaba-Hove, <i>Zimbabwe</i> |
| Kim Campbell, <i>Canadá (Presidente)</i> | George Mathew, <i>India</i> |
| Kavi Chongkittavorn, <i>Tailandia</i> | Inna Pidluska, <i>Ucrania</i> |
| Michael Danby, <i>Australia</i> | Jacqueline Pitanguy, <i>Brasil</i> |
| Melinda Quintos de Jesús, <i>Filipinas</i> | Carlos Ponce, <i>Venezuela</i> |
| Alicja Derkowska, <i>Polonia</i> | Vladimir Ryzhkov, <i>Rusia</i> |
| Han Dongfang, <i>China (Vice presidente)</i> | Hans Tippenhauer, <i>Haití</i> |
| Esther Dyson, <i>Estados Unidos</i> | Roel von Meijenfeldt, <i>Holanda</i> |
| Hannah Forster, <i>La Gambia</i> | Yevgeniy Zhovtis, <i>Kazajstán</i> |
| David French, <i>Reino Unido</i> | Secretariat: <i>Fundación Nacional para la Democracia</i> |
| Carl Gershman, <i>Estados Unidos (ex officio)</i> | Art Kaufman <i>Director Senior</i> |
| Ana Gomes, <i>Portugal</i> | |
| Paul Graham, <i>Sudáfrica</i> | |
| Bambang Harymurti, <i>Indonesia</i> | |

El Movimiento Mundial y el ICNL instan a los grupos de la sociedad civil de todo el mundo a que reproduzcan y distribuyan ampliamente este informe y a que inicien y/o incluyan debates sobre éste informe dentro de sus actividades. Para obtener copias adicionales, ya sean impresas o electrónicas, comuníquese con la Secretaría del Movimiento Mundial: world@ned.org.

Resumen Ejecutivo

En su mensaje de respaldo al informe titulado “La Defensa de la Sociedad Civil,” el Arzobispo Desmond Tutu señaló lo siguiente: “[P]ara mí, la sociedad civil se encuentra en el centro de la naturaleza humana. Nosotros los seres humanos deseamos reunirnos con otros... y tomar acciones colectivas para mejorar nuestras vidas. Y cuando enfrentamos la maldad y la injusticia, nos unimos y luchamos por la justicia y por la paz. La sociedad civil es la expresión de esas acciones colectivas. Es a través de una sólida sociedad civil, y el disfrute de las libertades de asociación y reunión, que nos apoyamos y facultamos mutuamente para forjar nuestras sociedades y abordar los asuntos de interés común.”

Actualmente, la sociedad civil está enfrentando una serie de graves amenazas en todo el mundo. Los activistas de la sociedad civil continúan haciendo frente a diversas formas tradicionales de represión, tales como encarcelamientos, acoso, desapariciones y ejecuciones. Sin embargo, muchos gobiernos han sido cada vez más sutiles en cuanto a sus esfuerzos dirigidos a restringir el espacio en el que funcionan las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), especialmente los grupos de fortalecimiento a la democracia y de derechos humanos.

En la actualidad, en muchos Estados—principalmente, aunque no de forma exclusiva, en los regímenes autoritarios o híbridos— es frecuente que estas técnicas tradicionales de represión se complementen o se sustituyan con otras medidas más sofisticadas. Entre éstas se incluyen impedimentos jurídicos y cuasi-jurídicos tales como obstáculos a la formación y registro de organizaciones, obstáculos a las actividades de incidencia y a la participación en las políticas

públicas, obstáculos a la comunicación y la cooperación con otros, obstáculos a la celebración de reuniones y obstáculos a la obtención de recursos.

Los gobiernos han intentado justificar y legitimar estos obstáculos, aduciendo que los mismos son necesarios para aumentar el grado de rendición de cuentas y la transparencia de las OSC, armonizar o coordinar las actividades de éstas, cumplir con los intereses de seguridad nacional al contrarrestar el terrorismo o el extremismo, y/o defender la soberanía nacional contra la influencia extranjera en los asuntos internos. Este informe expone algunas de estas justificaciones como una racionalización de la represión, al igual que como violaciones a los tratados y las convenciones internacionales de las que son signatarios los Estados en cuestión.

Durante los últimos años, se ha tomado una serie de pasos significativos para hacer frente a la preocupante tendencia de instaurar entornos cada vez más restrictivos para la sociedad civil en todo el mundo, al igual que para propugnar entornos más propicios. Bajo los auspicios de la Comunidad de Democracias, un grupo de gobiernos interesados estableció un “Grupo de Trabajo para Fortalecer y Proteger a la Sociedad Civil”, con el propósito de monitorear y responder a los acontecimientos relacionados con la legislación amenazante sobre ésta en todo el mundo. Asimismo, 14 gobiernos han prometido de forma conjunta ofrecer su apoyo financiero al fondo denominado “*Lifeline: Embattled NGO Assistance Fund*” (Recurso vital: Fondo de Asistencia a las ONG en Riesgo), con el propósito de ayudar a los activistas de la sociedad civil que enfrentan la aplicación de medidas coactivas. En setiembre del 2010, el Consejo

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) aprobó una resolución histórica sobre los derechos de libertad de reunión y de asociación de forma pacífica, estableciendo en esa ocasión y por primera vez un relator especial sobre este tema. También, la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó en junio del 2011 en su Asamblea General una Resolución sobre la “promoción de los derechos de libertad de reunión y de asociación en las Américas.”

Con el fin de incrementar el grado de respuesta internacional y ayudar a la sociedad civil a lograr sus aspiraciones, cuya descripción del Arzobispo Tutu en la página anterior resulta muy acertada, el Comité Directivo del Movimiento Mundial para la Democracia lanzó en el año 2007 el proyecto titulado “La Defensa de la Sociedad Civil,” emprendido en alianza con el Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL, por sus siglas en inglés).

De forma similar a la versión original del Informe “La Defensa de la Sociedad Civil,” publicado en el 2008, esta segunda edición ofrece ejemplos ilustrativos sobre los obstáculos jurídicos que se utilizan para limitar el espacio cívico. Además de la inclusión de ejemplos ilustrativos más recientes, este informe también amplía el debate sobre los principales retos existentes, tales como las restricciones al uso de las nuevas tecnologías y medidas contra los actos públicos y las reuniones pacíficas, al igual que las consecuencias no intencionales que surgen de los esfuerzos de asistencia exterior.

El informe formula los muy bien definidos principios internacionales de protección de la sociedad civil, los cuales destacan las relaciones adecuadas ésta y los gobiernos (véanse las páginas 5-7) y que ya se han integrado al derecho internacional. Entre estos principios se encuentran el derecho de admisión y registro de

las OSC (es decir, el derecho de las personas a formar e ingresar a una de estas organizaciones), el derecho a funcionar sin intromisión estatal para la consecución de los propósitos legalmente establecidos, el derecho a la libre expresión, el derecho a la comunicación con los socios nacionales e internacionales, el derecho a la libertad de reunión pacífica, el derecho a buscar y a obtener recursos, lo que incluye la transferencia de fondos transnacionales, y la obligación positiva del Estado de proteger los derechos de las OSC.

El informe hace un llamado para que:

- Los gobiernos democráticos y las organizaciones internacionales reconozcan, protejan y promuevan los derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad de reunión o de asociación, con el uso de las nuevas tecnologías;
- Los gobiernos democráticos y las organizaciones internacionales incrementen el nivel de compromiso a través de los mecanismos ya existentes y cuyo potencial no se ha explotado al máximo, tales como el “Grupo de Trabajo para Fortalecer y Proteger a la Sociedad Civil” de la Comunidad de Democracias y el mandato del Relator Especial de la ONU;
- Las organizaciones de la sociedad civil profundicen su comprensión sobre los marcos jurídicos que las rigen y desarrollen su capacidad de participación en la reforma de marcos jurídicos retrógrados; y
- Las organizaciones de asistencia democrática faciliten debates nacionales, regionales e internacionales entre las contrapartes de la sociedad civil y los gobiernos, a fin de desarrollar ideas para reformar los marcos jurídicos para que se proteja el espacio necesario para las el funcionamiento de la sociedad civil en cada país.

Principios Internacionales de Protección de la Sociedad Civil

Para proteger a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) contra la aplicación de los obstáculos jurídicos que se describen en este informe, esta sección busca formular principios que rijan y protejan a estas organizaciones de las intromisiones represivas de los gobiernos.

PRINCIPIO 1:

El Derecho de Admisión (Libertad de Asociación)

(1) El derecho internacional protege el derecho de las personas a formar, asociarse y participar en las organizaciones de la sociedad civil.

(a) Un derecho de amplio alcance. La libertad de asociación protege el derecho de las personas a establecer sindicatos, asociaciones y otros tipos de OSC.

(b) Propósitos ampliamente permisibles. El derecho internacional reconoce el derecho de las personas, a través de las OSC, a buscar la consecución de una gran variedad de objetivos. Por lo general, los propósitos permisibles abarcan todos los que sean ‘legales’ o ‘lícitos,’ e incluyen específicamente la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

(c) Fundadores que reúnen requisitos de forma amplia. La estructura de los derechos humanos internacionales se fundamenta en la premisa de que toda persona, incluidos los extranjeros, disfrutan de ciertos derechos tal como la libertad de asociación.

(2) No es necesario que las personas formen una entidad jurídica para poder disfrutar y ejercer la libertad de asociación.

(3) El derecho internacional protege el derecho de las personas a formar una OSC como entidad jurídica.

(a) El sistema para reconocer la condición jurídica de una entidad, ya sea una “declaración” o un sistema de “inscripción/incorporación/registro,” debe velar por que el proceso sea realmente accesible, con procedimientos claros, expeditos, apolíticos y de bajo costo.

(b) En el caso de un sistema de inscripción/incorporación/registro, la autoridad pertinente debe guiarse a través de pautas/requisitos objetivos y restringir la toma de decisiones arbitrarias.

PRINCIPIO 2:

El Derecho a Funcionar sin Intromisiones Estatales Infundadas

(1) Una vez establecidas, las OSC tienen el derecho a funcionar sin intromisiones o injerencias estatales infundadas. El derecho internacional establece una presunción contra cualquier reglamentación o restricción que equivalga a una interferencia en los derechos reconocidos.

(a) La intromisión sólo puede justificarse cuando la ley la prescriba y la misma represente una necesidad imperativa para una

sociedad democrática, en aras de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud o la moral pública, o la protección de los derechos y las libertades de otros.

(b) Las leyes y los reglamentos que rigen las OSC deben aplicarse y hacerse cumplir de forma justa, apolítica, objetiva, transparente y congruente.

(c) El cese involuntario de actividades o la disolución de una OSC debe cumplir con las normas del derecho internacional. La autoridad gubernamental pertinente debe guiarse a través de pautas objetivas y restringir la toma de decisiones arbitrarias.

(2) Las OSC están protegidas contra cualquier intromisión gubernamental infundada, en lo que respecta a su autoridad y sus asuntos internos. La libertad de asociación abarca la libertad de los fundadores y/o los miembros de reglamentar la autoridad y la dirección interna de la organización.

(3) Los representantes de la sociedad civil, ya sea en el plano individual o a través de sus organizaciones, están protegidos contra cualquier intromisión injustificada en su privacidad.

PRINCIPIO 3:

El Derecho a la Libre Expresión

(1) Los representantes de la sociedad civil, ya sea en el plano individual o a través de sus organizaciones, gozan del derecho a la libre expresión.

(2) La libertad de expresión no sólo protege las ideas que se consideran como inofensivas o como una cuestión de indiferencia, sino también

las que ofenden, conmocionan o perturban, ya que el pluralismo y la libre afluencia de ideas son aspectos fundamentales en una sociedad democrática. Por consiguiente, se protege la capacidad de las OSC de pronunciarse de forma crítica acerca de las leyes o sobre las políticas gubernamentales, y a hablar de forma favorable sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales.

(3) La intromisión en la libertad de expresión sólo puede justificarse cuando la ley la prescriba y ello sea indispensable para el respeto de los derechos o la reputación de otros, o para la protección de la seguridad nacional o del orden público, o bien, de la salud y la moral pública.

PRINCIPIO 4:

El Derecho a la Comunicación y la Cooperación

(1) Los representantes de la sociedad civil, ya sea en un plano individual o a través de sus organizaciones, tienen el derecho de comunicarse y buscar la cooperación con otros representantes de la sociedad civil, la comunidad empresarial, las organizaciones internacionales y los gobiernos, tanto dentro como fuera de sus países de origen.

(2) El derecho a recibir e impartir información, independientemente de las fronteras, mediante cualquier medio que suponga una comunicación a través de Internet y de las tecnologías de información y comunicación.

(3) Las personas y las OSC tienen el derecho a formar y participar en redes y coaliciones a fin de incrementar la comunicación y la cooperación, al igual que para lograr sus fines legítimos.

PRINCIPIO 5:

El Derecho a la Libertad de Reunirse Pacíficamente

(1) Los representantes de la sociedad civil, ya sea en un plano individual o a través de sus organizaciones, gozan del derecho a la libertad de reunirse de forma pacífica.

(2) La ley debe garantizar una presunción a favor de la celebración de reuniones. No se debe exigir a quienes busquen reunirse que obtengan un permiso para hacerlo.

(a) Cuando se necesite una notificación previa, las reglas de éstas no deben ser onerosas que equivalgan a un requisito de solicitud de permiso o que den origen a una denegación arbitraria.

(b) La ley debe permitir las reuniones espontáneas, como excepción al requisito de notificación, cuando el envío de ésta sea algo que no es viable.

(3) La ley debe permitir la celebración de reuniones simultáneas o “contramanifestaciones,” mientras reconoce la responsabilidad gubernamental de proteger las reuniones pacíficas y sus participantes.

(4) La intromisión en la libertad de reunión sólo puede justificarse cuando esté de conformidad con la ley y la misma sea necesaria en una sociedad democrática, en aras de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la moral o la salud pública, o la protección de los derechos y las libertades de otros.

PRINCIPIO 6

El Derecho a Buscar y Obtener Recursos

Bajo parámetros muy amplios, las OSC tienen el derecho a buscar y obtener fondos de fuentes lícitas, entre las que se incluyen las personas, los negocios, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las instituciones intergubernamentales, al igual que los gobiernos locales, nacionales y extranjeros.

PRINCIPIO 7

El Deber Estatal de Brindar Protección

(1) El Estado tiene la obligación de promover el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, al igual que la obligación de proteger los derechos de la sociedad civil. El deber del Estado es tanto negativo (es decir, abstenerse de injerir en los derechos humanos y las libertades fundamentales) como positivo (es decir, velar por el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales).

(2) El deber estatal incluye una obligación afín de velar por que el marco legislativo relativo a las libertades fundamentales y la sociedad civil sea propicio y por que se establezcan los mecanismos institucionales necesarios para garantizar los derechos reconocidos de todas las personas.

Introducción

En años recientes se ha observado la proliferación de esfuerzos, por parte de varios gobiernos, para limitar el espacio en el que funcionan las organizaciones de la sociedad civil en general y los grupos de asistencia democrática en particular. Ante esta situación, el Movimiento Mundial para la Democracia, bajo el liderazgo de su Comité Directivo Internacional y en alianza con el Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL, por sus siglas en inglés) lanzó en el 2007 el proyecto denominado “La Defensa de la Sociedad Civil,” con el propósito de facultar a los actores de la sociedad civil en el marco de sus esfuerzos para defender y fortalecer su espacio.

Como primer paso dentro del proyecto, el Movimiento Mundial y el ICNL publicaron en el 2008 la primera edición del Informe titulado “La Defensa de la Sociedad Civil,” a fin de identificar y promulgar una serie de principios internacionales arraigados en el derecho internacional, los cuales destacan las relaciones adecuadas entre los gobiernos y la sociedad civil. La adhesión a estos principios —que incluyen los derechos de las personas a asociarse en las organizaciones de la sociedad civil (OSC),¹ al igual que el derecho de éstas a propugnar y recibir asistencia interna y más allá de las fronteras nacionales — es indispensable para fomentar, consolidar y fortalecer la democracia. No obstante,

estos son precisamente los principios que una creciente cantidad de gobiernos, entre ellos algunos signatarios de tratados y convenciones internacionales relevantes que los consagran, los están violando en el contexto de un continuo ataque contra el avance de la democracia.

Con la primera publicación de este informe, el Movimiento Mundial para la Democracia y el ICNL iniciaron una campaña internacional para promover la adopción de los principios que se formulan en este documento. A través de la campaña, el Movimiento Mundial —una red global de activistas en el campo de la democracia y los derechos humanos, profesionales, académicos, entes donantes y otros actores que participan en el fomento de la democracia— también busca fortalecer la solidaridad internacional entre las organizaciones de asistencia democrática, los grupos de derechos humanos y otras OSC afines, en este momento tan precario para las labores que las mismas emprenden.

Para contribuir a la promoción y la adopción de estos principios reconocidos internacionalmente para la protección de la sociedad civil (en lo sucesivo “principios internacionales”: véanse las páginas 5-7), el Movimiento Mundial estableció un Grupo de Personalidades Ilustres que incluyó a la ex Primer Ministra de Canadá y quien preside

¹ Se ha denominado de diversas formas al sector de la “sociedad civil,” tales como el “tercer” sector, el sector “voluntario,” el sector “sin fines de lucro” y el sector “independiente.” La sociedad civil está compuesta por varios tipos de organizaciones, las cuales pueden incluir asociaciones, fundaciones, empresas sin fines de lucro, compañías de beneficio público, organizaciones de desarrollo, organizaciones comunitarias, organizaciones ecuménicas, instituciones de beneficencia, grupos de beneficio mutuo, clubes deportivos, grupos de promoción y defensa, organizaciones culturales y artísticas, sindicatos y asociaciones profesionales, organizaciones de ayuda humanitaria, proveedores de servicios sin fines de lucro, fideicomisos de beneficencia y partidos políticos. Con frecuencia, se hace referencia a éstas como organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sin fines de lucro u organizaciones de la sociedad civil (OSC). Para reconocer y valorar la diversidad de las formas organizativas, por lo general este informe utiliza el término de “sociedad civil” u “OSC,” pero se refiere a las “ONG” o a las organizaciones sin fines de lucro, cuando otras fuentes hacen referencia a las mismas como tales. Asimismo, si bien las libertades fundamentales de reunión y asociación repercuten en los sindicatos y los partidos políticos, por lo general, el informe se centra en asuntos que respectan a las asociaciones, las fundaciones, las organizaciones comunitarias, los grupos de incidencia y otros tipos de organizaciones que no sean sindicatos y partidos políticos.

actualmente el Comité Directivo del Movimiento Mundial, la honorable Kim Campbell; al ex Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso; a su Santidad el Dalai Lama; al fallecido ex Presidente checo, Vaclav Havel; al ex Vice Primer Ministro de Malasia, Anwar Ibrahim; al académico y activista egipcio, Saad Eddin Ibrahim; y al Arzobispo Desmond Tutu.

Para la redacción de la primera edición del informe, la Secretaría del Movimiento Mundial organizó cinco consultas regionales entre mayo y agosto del 2007. Las mismas —que se efectuaron en Casablanca, Marruecos; Lima, Perú; Kiev, Ucrania; Bangkok, Tailandia; y Johannesburgo, Sudáfrica— permitieron que diversos activistas de base, periodistas independientes, profesionales en asistencia democrática, académicos y otros revisaran los borradores provisionales del informe, ofrecieran sus comentarios y recomendaciones para la versión final, y sugirieran estrategias para promover los principios internacionales.

Como parte de los preparativos para elaborar esta edición actualizada del informe, el Movimiento Mundial y el ICNL condujeron nuevamente una serie de consultas en varios foros internacionales, tal como el Foro Global del ICNL sobre el Derecho de la Sociedad Civil, celebrado en agosto del 2011. Se recopilaron además comentarios de los participantes del Movimiento Mundial. Los insumos recibidos de forma directa de los activistas de la sociedad civil que enfrentan una serie de retos en sus países contribuyeron a verificar los efectos de los obstáculos que se destacan en este informe.

Fundamentación del proyecto “La Defensa de la Sociedad Civil”

Durante los últimos años, se ha tomado una serie de pasos significativos para hacer frente a la tendencia preocupante de instaurar entornos cada vez más restrictivos para la sociedad civil en todo el mundo, al igual que para propugnar entornos más propicios. En el 2009, bajo el liderazgo canadiense, la Comunidad de Democracias lanzó un “Grupo de Trabajo para Fortalecer y Proteger a la Sociedad Civil,” con el propósito de monitorear y responder a los acontecimientos relacionados con la legislación sobre la sociedad civil en todo el mundo. En setiembre del 2010, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) aprobó una resolución histórica sobre los derechos a la libertad de reunión y de asociación de forma pacífica, estableciendo en esa ocasión y por primera vez un relator especial sobre este tema. Después de la resolución de la CDHNU, la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó una resolución en junio del 2011 sobre la “promoción de los derechos de libertad de reunión y de asociación en las Américas.” Asimismo, en el 2011, 14 gobiernos —los cuales incluyeron a Australia, Benín, Canadá, Chile, Dinamarca, los Estados Unidos, Estonia, Lituania, Noruega, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, la República Checa y Suecia —prometieron ofrecer su apoyo financiero al fondo denominado “*Lifeline: Embattled NGO Assistance Fund*” (Recurso vital: Fondo de Asistencia a las ONG en Riesgo), con el propósito de ayudar a los activistas de la sociedad civil que enfrentan medidas coactivas, a través de la prestación de asistencia de emergencia y de actividades de incidencia para permitirles continuar con sus labores bajo circunstancias difíciles.

² In February 2012, Yevgeniy Zhovtis was granted an amnesty and released.

A pesar de estos esfuerzos internacionales, el espacio de la sociedad civil continúa reduciéndose en muchos países. Los activistas siguen enfrentando formas tradicionales de represión, tales como encarcelamientos, acoso, desapariciones y ejecuciones. En setiembre del 2009, Yevgeniy Zhovtis, activista de derechos humanos de Kazakstán e integrante del Comité Directivo del Movimiento Mundial para la Democracia fue sentenciado a cuatro años de prisión debido a un juicio manipulado políticamente con relación a un accidente automovilístico.² En diciembre del 2009, el disidente chino, autor principal de la “Carta 08” y ganador del Premio Nobel, Liu Xiaobo, fue hallado culpable de “incitar a la subversión contra el poder estatal” y sentenciado a 11 años de prisión. En junio del 2010, en Kinshasa, República Democrática del Congo, Floribert Chebeya Bahizire, pionero de los movimientos de derechos humanos en África, fue asesinado junto con su conductor Fidele Bazana, después de habersele citado para que se reuniera con el inspector general de la Policía. En diciembre del 2011, se arrestó al activista de derechos humanos de Bahreín, Abdulhadi Al Khawaja y se le sentenció a cadena perpetua por participar en la iniciativa denominada “Ocupar la calle Budaiya,” que organizaron diversos manifestantes en el país a través de Facebook y Twitter. Muchos activistas de la sociedad civil en todo el mundo son víctimas diariamente de medidas opresivas similares.

Tal como lo planteó la primera edición del informe, a las amenazas tradicionales a la sociedad civil las han complementado medidas más sofisticadas, tales como los obstáculos jurídicos y cuasi-jurídicos para organizaciones que promueven la democracia y las labores de derechos humanos. Los gobiernos semi-autoritarios están elaborando diversas herramientas para suprimir y silenciar a los grupos independientes, las cuales van desde

leyes manifiestamente restrictivas hasta requisitos de inscripción y tributarios que representan una silenciosa pero agobiante carga. Estas medidas se dirigen especialmente hacia las OSC que defienden y fomentan los derechos humanos y la democracia, incluso aquellas que trabajan en zonas conflictivas. Los regímenes justifican tales acciones al acusar a las OSC independientes de traición, espionaje, subversión, intromisión extranjera o terrorismo. Sin embargo, estas son simples racionalizaciones, ya que el verdadero motivo siempre es de índole política. Por lo general, se introducen las leyes o las prácticas restrictivas a medida que el país se prepara para las elecciones presidenciales y/o parlamentarias. Con estas acciones, no se intenta proteger a los ciudadanos contra ningún año, sino más bien proteger a quienes detentan el poder frente al escrutinio y la rendición de cuentas.

Desde la publicación de la primera edición de este informe en el 2008, se han presentado tres retos principales muy evidentes. En primer lugar, este informe actualizado aborda los retos que cada vez más enfrentan los grupos de la sociedad civil en el uso de las nuevas tecnologías, tales como Internet o los teléfonos celulares, para llevar a cabo sus esfuerzos de incidencia y movilización. Los recientes acontecimientos en el Medio Oriente y África del Norte destacan el grado al que tales tecnologías pueden servir como herramientas muy poderosas para los activistas de la sociedad civil. Muchos gobiernos autoritarios han respondido con la introducción de nuevas medidas y reglamentaciones restrictivas y al emprender varias actividades para bloquear el acceso a Internet y limitar las comunicaciones de la telefonía celular sin la aprobación de un tribunal.

Como segundo punto, esta edición ha ampliado el debate acerca de la libertad de reunión. Los acontecimientos en el marco de la denominada Primavera Árabe nos recuerdan vívidamente el

² En febrero del 2012, se le concedió una amnistía a Yevgeniy Zhovtis y se le liberó.

poder que tienen las protestas. Muchos grupos de la sociedad civil utilizan las manifestaciones y las reuniones públicas para expresar sus opiniones políticas, aumentar el grado de sensibilización sobre diversos asuntos sobresalientes, movilizar el apoyo a sus esfuerzos de incidencia y exigir una respuesta gubernamental. De forma similar a la tendencia que surgió después de las denominadas “Revoluciones de Colores” en algunas ex repúblicas soviéticas, la Primavera Árabe, que inició a finales del 2010, desencadenó una serie de esfuerzos en varios países de diferentes regiones para tomar medidas en contra de los alzamientos populares y los movimientos públicos.

En tercer lugar, el informe ahora se refiere a una consecuencia no intencional de los esfuerzos para mejorar la eficacia de la asistencia exterior. Algunos gobiernos receptores han introducido leyes o políticas que exigen que las organizaciones de la sociedad civil “armonicen” o “alineen” sus actividades con las prioridades gubernamentales. En este proceso, los gobiernos han convertido sutilmente la pertenencia del “país receptor” en la pertenencia del “gobierno receptor.” El Documento sobre la Alianza de Busan del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (4º FAN) y los Principios de Estambul reconocen la pertenencia democrática de los planes nacionales de desarrollo como componente esencial en la promoción de la eficacia del desarrollo. Las alianzas inclusivas entre las organizaciones internacionales, los gobiernos y la sociedad civil velan por que todos los actores ejerzan su soberanía en las decisiones sobre la forma en que se utiliza la ayuda. En el párrafo 22 del Documento sobre la Alianza de Busan, los Estados dieron su palabra de cumplir “plenamente con sus respectivos compromisos para que las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer sus funciones como actores independientes del desarrollo, centrándonos particularmente en crear un entorno favorable,

consecuente con los derechos internacionalmente acordados, que potencie al máximo su contribución al desarrollo.”³

Muchos de los ejemplos en este informe, incluidos en el contexto de las recientes reacciones negativas, reflejan diversas acciones que algunos gobiernos han impuesto durante décadas. La aplicación continua de medidas enérgicas contra los activistas en Sudán, Siria, Bielorrusia, Tayikistán, Vietnam y Cuba, por ejemplo, muestra qué tan severamente restrictivas son esas sociedades y la forma en que se niega a las personas el ejercicio de sus derechos humanos más básicos. Otros gobiernos, al menos temporalmente, han aunado el progreso económico con un estricto control político, lo cual ha servido como modelo para los gobernantes que desean tanto los beneficios de la apertura económica como el monopolio del poder político. El hecho de si esta combinación es sostenible representa una pregunta abierta, pero en una era de transparencia y comunicaciones globales, tales situaciones originan tanto retos como oportunidades para las posibles reformas políticas.

Tal como se presencié inmediatamente después de las “Revoluciones de Colores” en las ex repúblicas socialistas, los acontecimientos de la denominada Primavera Árabe en el 2010-2011 también han dado origen tanto a una serie de retos como de oportunidades. Desafortunadamente, la Primavera Árabe, la cual demostró el poder de las protestas y del papel de los activistas de la sociedad civil, desencadenó respuestas cada vez más agresivas de los gobiernos de la región, al igual que en muchas otras partes del mundo, lo cual impidió que los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos en un plano de igualdad ejercieran sus derechos de libertad de reunión de asociación. Al mismo tiempo, los alzamientos en estos países árabes, especialmente con el uso de las nuevas

³ Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/component/content/article/698.html>.

tecnologías, han ofrecido oportunidades para reformar los marcos jurídicos que antes eran muy restrictivos para las OSC y para facilitar debates abiertos sobre la creación de entornos más favorables y propicios para los grupos de la sociedad civil en tales países.

Un marco jurídico adecuado que respete las libertades fundamentales puede contribuir a la creación de un entorno propicio para la sociedad civil, mediante el cual los ciudadanos puedan participar de forma activa en el desarrollo político y social. Tal como lo expresó un grupo de personalidades eminentes en una carta redactada para respaldar la primera edición del informe titulado “La Defensa de la Sociedad Civil,” la “[d]emocracia no florecerá a menos que los ciudadanos puedan participar libremente en la política y el cambio social, y durante muchos años los grupos de la sociedad civil han venido ofreciendo a los ciudadanos los medios para hacerlo de forma pacífica.” Para profundizar la cultura democrática y establecer una sociedad democrática sana, los ciudadanos deben participar de forma activa en la formulación de políticas y en el desarrollo económico y social en sus comunidades y países respectivos. Este informe busca plantear y promover los principios fundamentales para el establecimiento de ese marco jurídico y de un entorno propicio y favorable.

Reseña del informe

Este documento se divide en cuatro secciones: Obstáculos jurídicos para las organizaciones de la sociedad civil; justificaciones gubernamentales para imponer los obstáculos jurídicos; principios internacionales de protección de la sociedad civil; y con miras al futuro: la protección y el fortalecimiento del espacio de la sociedad civil. En la primera sección, se exponen los obstáculos jurídicos dentro de varias categorías:

- **Obstáculos de admisión/registro**, especialmente la aplicación de la ley para desalentar, dificultar o impedir la formación y registro de las organizaciones;
- **Obstáculos a las actividades operativas**, o la aplicación de la ley para impedir que las organizaciones lleven a cabo sus actividades lícitas;
- **Obstáculos a la libertad de expresión y a la defensa**, o la aplicación de la ley para restringir la habilidad de las OSC de hacer uso de la amplia variedad de formas de libertad de expresión y sus actividades de incidencia en las políticas públicas;
- **Obstáculos a la comunicación y la cooperación**, o el uso de una ley para evitar o reprimir el libre intercambio de contactos y comunicaciones entre las OSC y otros;
- **Obstáculos a la libertad de reunión**, o el uso de alguna ley que prohíba o interfiera en las reuniones públicas pacíficas; y
- **Obstáculos a los recursos**, o la aplicación de la ley para restringir la habilidad de las organizaciones de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo sus labores.

Los ejemplos en este informe se ofrecen para esclarecer con diferentes matices cada una de estas categorías. No buscamos dar cuenta de todos los regímenes que toman medidas para implementar tales restricciones, ya que los ejemplos del informe sólo intentan ilustrar los retos que enfrentan las OSC en una amplia y creciente cantidad de países. Además, los autores del informe reconocen plenamente que existen variaciones considerables en los cambios que enfrenta la sociedad civil dentro de las diversas regiones o entre una región y otra.

La segunda sección del informe explora brevemente las justificaciones gubernamentales para establecer los obstáculos jurídicos. Una vez más, los ejemplos no buscan ser exhaustivos, sino que ilustran las diversas formas en que estas

justificaciones se utilizan para evitar críticas al ocultar las verdaderas intenciones de los gobiernos. Esta sección del informe es instructiva en cuanto a la forma en que las justificaciones propuestas pueden analizarse y, en la mayoría de los casos, rechazarse.

La tercera sección del informe, la cual es fundamental, describe más a fondo los principios internacionales que protegen a la sociedad civil y expone los derechos de las OSC que se están violando de forma sistemática. Estos principios y derechos corresponden a los obstáculos jurídicos a los que hace referencia la primera sección del informe. Entre éstos se encuentran:

- El derecho de admisión/registro (o libertad de asociación);
- El derecho a funcionar sin intromisiones estatales;
- El derecho a la libre expresión;
- El derecho a la comunicación y la cooperación;
- El derecho a la libertad de reunión pacífica;
- El derecho a buscar y obtener recursos; y
- El deber estatal de proteger y promover el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, al igual que su obligación de proteger los derechos de las OSC.

Para velar por la plena comprensión de estos principios y derechos, y promover la adhesión a los mismos, esta sección incluye citas específicas de documentos y otros puntos de referencia que reflejan las raíces de tales principios en el derecho internacional, al igual que su aceptación perdurable en el ámbito mundial. Al exponer estos principios y derechos se busca intensificar otros esfuerzos para delinearlos.

Por ejemplo, hace algún tiempo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promulgó su Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.⁴ Asimismo, la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo expresó su preocupación sobre los ataques contra los defensores de los derechos humanos, insistiendo en que tanto el Parlamento como la Comisión Europea plantean sistemáticamente la situación de los mismos en todos los diálogos políticos, mientras que el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha formulado diez principios para informar sobre la forma en que un gobierno trata a las OSC, lo que incluye la protección de su derecho a funcionar en un entorno libre de acoso, intimidación y discriminación, al igual que a recibir apoyo financiero de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, y las leyes que reglamentan a estas organizaciones se deben aplicar de forma apolítica y equitativa.⁵

La sección final del informe plantea la forma de utilizarlo para fomentar los principios que se exponen y ofrece una breve lista de acciones recomendadas que pueden tomar tanto las organizaciones de la sociedad civil como otros actores. Entre éstas se incluyen acciones para solicitar la ayuda de la comunidad internacional, acciones que las organizaciones de la sociedad civil pueden ejecutar en colaboración con otras, y acciones dirigidas específicamente a las organizaciones de asistencia democrática. El Movimiento Mundial facilitará diversas oportunidades para conversar más detalladamente sobre estas y otras acciones que se han sugerido.

⁴ Declaración de la OIT relativa a los Principios Fundamentales y los Derechos en el Trabajo: <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>.

⁵ Principios Rectores del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre las Organizaciones no Gubernamentales: <http://www.state.gov/j/drl/rls/shrd/2006/82643.htm>.

Acerca de los autores del informe

El Centro Internacional de Derecho no

Lucrativo (ICNL, por sus siglas en inglés) es la principal fuente de información sobre el entorno jurídico de la sociedad civil, lo que incluye la libertad de asociación y la de reunión. Desde 1992, el ICNL ha servido como recurso para los líderes de la sociedad civil, los funcionarios gubernamentales y las instituciones donantes en más de 100 países. Se puede obtener mayor información sobre el Centro al visitar su página de Internet: www.icnl.org.

La Fundación Nacional para la Democracia

(NED, por sus siglas en inglés) fue el ente que inició el **Movimiento Mundial para la Democracia** en 1999, el cual funciona actualmente como una red de demócratas en la que se incluyen activistas, profesionales, académicos, encargados de la formulación de políticas y entes donantes, todos los cuales se han unido para cooperar en la promoción de la democracia. La Fundación se desempeña como la Secretaría del Movimiento Mundial y la misma tiene más información disponible sobre éste en su página de Internet: www.ned.org. El Movimiento Mundial para la Democracia expresa su profundo agradecimiento al ICNL por su colaboración afable y experta en la producción de la primera y la segunda edición de este informe.

Reconocimientos por el apoyo brindado

El proyecto de Defensa de la Sociedad Civil —que incluye las consultas regionales, la elaboración del informe titulado “La Defensa de la Sociedad Civil” y las actividades de promoción de sus resultados— ha sido posible gracias al generoso apoyo del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (DFAIT), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Fundación Hurford y la Fundación para la Democracia en Taiwán.

El Movimiento Mundial para la Democracia y su Comité Directivo también desean expresar su profundo agradecimiento a la Secretaría del Movimiento Mundial en la Fundación Nacional para la Democracia (NED) y al Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL) por su colaboración y apoyo al proyecto de Defensa de la Sociedad Civil y la elaboración de este informe. Finalmente, el proyecto desea agradecer de forma especial a las cientos de organizaciones de la sociedad civil de diferentes regiones que han participado en el mismo. Sus acertados aportes a través del proceso de consulta han enriquecido este informe y su participación en varios debates desde su publicación original han hecho posible que esta versión actualizada sea aún más relevante para sus labores.

Obstáculos jurídicos para las organizaciones de la sociedad civil

Una perturbadora cantidad de gobiernos — principalmente pero no de forma exclusiva los regímenes autoritarios o híbridos— están utilizando medidas jurídicas y reglamentarias para menoscabar y limitar a la sociedad civil. Los impedimentos jurídicos se pueden clasificar ampliamente en cinco diferentes categorías:

- Obstáculos de admisión/registro;
- Obstáculos a las actividades operativas;
- Obstáculos a la libertad de expresión y a la defensa;
- Obstáculos al contacto y a la comunicación;
- Obstáculos a la libertad de reunión; y
- Obstáculos a los recursos.

Aunque los impedimentos jurídicos repercuten en una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, independientemente de cuál sea su misión, en muchos países las organizaciones en el campo de los derechos humanos y la democracia son las que resultan afectadas de forma desproporcionada, si no es que son el blanco intencional de estas medidas.

Los obstáculos jurídicos surgen de una variedad de fuentes, lo que incluye constituciones, legislaciones, reglamentos, decretos, fallos judiciales y otras medidas jurídicamente vinculantes. Además, los cuerpos normativos que inciden en las OSC son más que leyes diseñadas específicamente para regir a las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, algunas de estas medidas incluyen leyes que rigen las reuniones y las protestas pacíficas, legislaciones antiterroristas o contra el extremismo, leyes sobre la seguridad estatal o los secretos de Estado, leyes sobre el

acceso a la información, y medidas que repercuten en el uso de Internet y la libertad de expresión.

Los ejemplos específicos en diversos países se basan en los testimonios que expresaron los activistas de la sociedad civil durante una serie de consultas y conversaciones, al igual que en fuentes de los medios de comunicación que están disponibles públicamente. Las consultas celebradas en el 2007 reunieron a diversas OSC y a activistas de varias regiones, identificando de esa forma obstáculos que se imponen a las organizaciones de la sociedad civil en el Medio Oriente y África del Norte (mediante una consulta en Casablanca), América Latina (en Lima), Asia (en Bangkok), la ex Unión Soviética (en Kiev) y África al sur del Sahara (en Johannesburgo). Más recientemente, en el 2011, las consultas sobre esta edición actualizada se llevaron a cabo durante el Foro Global del ICNL sobre el Derecho de la Sociedad Civil. Se recibieron más insumos sobre el borrador de la versión actualizada mediante valoraciones de activistas de la sociedad civil en todo el mundo. Se incluyen pocas citas con el fin de proteger la identidad de las fuentes, especialmente de aquellos que trabajan en entornos políticamente hostiles.

Este informe no sólo examina la ley según está redactada, sino también la forma en que se aplica en la práctica. Por supuesto, reconocemos que una reseña breve de los obstáculos jurídicos carece de los antecedentes y del contexto necesarios para comprender plenamente todos los matices de una situación específica. Sin embargo, los ejemplos de estos países no buscan ofrecer una comprensión detallada de un sólo obstáculo o de

un país específico, sino ilustrar la amplia variedad de barreras que utilizan diversos países en todo el mundo y demostrar, de forma sucinta, cómo éstas limitan a la sociedad civil.

I. Obstáculos de admisión

Las disposiciones jurídicas restrictivas se están utilizando cada vez más para desalentar, dificultar y, a veces, hasta impedir la formación de organizaciones de la sociedad civil. Los obstáculos de admisión incluyen:

(1) Un derecho limitado de asociación. Más directamente, la ley puede limitar totalmente el derecho de asociación, ya sea en grupos informales o como entidades con personalidad jurídica.

- En **Corea del Norte**, si bien la Constitución estipula la libertad de asociación, en la práctica el gobierno no ha respetado esta disposición. Aparte de las que crea el gobierno, no se conoce ninguna otra organización.

(2) Prohibiciones contra grupos no inscritos. En lo que constituye una clara violación a la libertad de asociación, algunos gobiernos exigen que los grupos de individuos se inscriban y prohíben que las organizaciones informales y que no están registradas realicen actividades. Por lo general, estos gobiernos imponen penalidades a las personas que participan en las organizaciones no inscritas.

- En **Uzbekistán**, según el Código de Responsabilidad Administrativa, es ilegal participar en las actividades de una organización que no está inscrita.
- En **Cuba**, las personas que participan en asociaciones no autorizadas corren el riesgo de terminar en la cárcel y/o pagar multas considerables.

- En **Zambia**, la Ley sobre ONG del 2009 prohíbe el funcionamiento de organizaciones no inscritas. Una ONG debe solicitar su inscripción ante los funcionarios encargados del Registro en un plazo de 30 días a partir de la fecha de creación o de la adopción de su documento constitutivo. Las personas que gestionan una organización no inscrita cometen un delito criminal y están sujetas a sanciones penales, lo que incluye multas y encarcelamiento hasta por tres años.

(3) Restricciones sobre los fundadores. En algunos países, la ley restringe la libertad de asociación al delimitar quiénes son los que reúnen los requisitos como fundadores de las ONG o al exigir una cantidad mínima de los mismos, la cual es difícil de alcanzar.

- En **Turkmenistán**, las asociaciones a nivel nacional sólo pueden establecerse con un mínimo de 500 miembros.
- En muchos países, entre los que se encuentran **Malasia y Tailandia**, la ley solo permite que sus ciudadanos funjan como fundadores de las asociaciones y, por consiguiente, se les niega la libertad de asociación a los refugiados, a los trabajadores inmigrantes y a las personas apátridas.
- Además, en **Qatar**, se exige que los fundadores de una asociación no sólo sean de nacionalidad qatarí, sino que también sean de “buena conducta y reputación.”

(4) Procedimientos engorrosos de inscripción/incorporación/registro. Muchos Estados exigen que las OSC se sometan a diversos procedimientos de inscripción, incorporación u otros similares (en adelante, “inscripción”) para poder obtener su personalidad jurídica. En algunos Estados el proceso es tan difícil que impide eficazmente la inscripción de las OSC. Entre estos obstáculos se incluyen la falta de claridad con respecto a los

procedimientos, requisitos de documentación muy complejos y detallados, cuotas de inscripción extremadamente altas y retrasos excesivos en el proceso.

- Los solicitantes de la inscripción de una OSC en **Panamá** están supeditados a la discreción casi ilimitada del gobierno. Según un informe del 2011, un funcionario encargado del registro de las OSC afirmó que inicialmente rechaza el 99 por ciento de las solicitudes de inscripción —las cuales deben presentarse a través de los abogados— por supuestas deficiencias jurídicas en los estatutos internos de las organizaciones. En consecuencia, se ha obligado a algunas OSC a esperar durante años y sin ninguna explicación la obtención de su inscripción oficial. Por ejemplo, una OSC que centra su labor en temas de derechos de homosexuales, lesbianas, bisexuales y transexuales tuvo que esperar durante seis años antes de poder inscribirse.
- En **Vietnam**, el Decreto 45 (del 2010) establece un sistema “de gestión dual,” por medio del cual las asociaciones son responsables tanto ante el Ministerio de Asuntos Internos (o ante los gobiernos locales, en el caso de las asociaciones provinciales) como ante el ministerio respectivo que trabaja en el ámbito profesional de la asociación en cuestión (o ante la agencia gubernamental en el plano provincial para ese sector). Por consiguiente, el gobierno cuenta al menos con dos oportunidades formales para rehusarse a aprobar la inscripción de una asociación (y dos canales para llevar a cabo una administración continua de las mismas).
- En **Eritrea**, el Edicto No. 145/2005 dispone lo siguiente: “Las ONG locales pueden recibir autorización para participar en labores de

ayuda y/o rehabilitación si... establecen que tienen a su disposición en Eritrea \$1 millón de dólares o su equivalente en divisa convertible...” (Artículo 8(1)).

(5) Fundamentos ambiguos para rechazar las inscripciones. Una herramienta jurídica muy común es el uso de fundamentos ambiguos y demasiado imprecisos para rechazar las solicitudes de inscripción. El problema empeora porque la ley no ofrece mecanismos para apelar la decisión.

- En **Bahréin**, según la Ley sobre Asociaciones, el gobierno puede rehusarse a inscribir una organización si “la sociedad no necesita sus servicios o si ya hay otras asociaciones que satisfacen las necesidades de la sociedad en el [mismo] campo o actividad.”
- En **Rusia**, se rechazó la inscripción de una organización de derechos de diversidades sexuales, con base en que su labor “socava la soberanía y la integridad de la Federación Rusa, en vista de la reducción de la población.”⁶
- En **Malasia**, la Ley sobre Sociedades estipula que el encargado de los registros no inscribirá a ninguna sociedad local “que, *en opinión del Ministro*, posiblemente afecte los intereses de seguridad de la Federación o cualquier parte de la misma, el orden público o la moralidad” y “cuando *a él le parezca* que tal sociedad es ilegal bajo las disposiciones de esta ley o de cualquier otra norma escrita, o posiblemente se utilice para propósitos ilícitos o cualquier otro fin perjudicial o incompatible con la paz, el bienestar, el orden, o la moralidad dentro de la Federación”⁷ (se ha añadido el énfasis del texto en cursiva).

⁶ Schofield, Matthew, *Putin Cracks Down on NGOs*, McClatchy Washington Bureau, 21 de febrero del 2007 (<http://www.realcities.com/mld/krwashington/16742653.htm>).

⁷ Proyecto que en inglés se titula “The Advocacy Project”, OTR, volumen 3, primer ejemplar, 7 de diciembre de 1998, p.2.

(6) Requisitos de reinscripción. En la práctica, los requisitos de reinscripción imponen trabas a la sociedad civil y ofrecen al Estado reiteradas oportunidades para rechazar la admisión de las organizaciones políticamente desfavorecidas.

- En **Uzbekistán**, en el 2004, el Presidente Islam Karimov promulgó un decreto que exigía que las ONG locales que abordan “temas de la mujer,” las cuales constituían el 70 u 80 por ciento de todas las ONG en el país, se reinscribieran en el Ministerio de Justicia. A las organizaciones que decidieron no hacerlo se les obligó a cesar sus actividades. Además, el gobierno de Karimov impuso un requisito de reinscripción a las organizaciones internacionales que ya estaban debidamente acreditadas.
- En **Zambia**, la Ley sobre ONG del 2009 limita la validez de los certificados de inscripción a únicamente tres años y exige que una organización no gubernamental solicite ante la Junta de ONG la renovación de su certificado. Si no lo hacen, se vencerá el certificado que tienen y presuntamente esto originará la pérdida de su personalidad jurídica.

(7) Obstáculos para las organizaciones internacionales. Algunos países utilizan obstáculos jurídicos dirigidos específicamente a las organizaciones internacionales, buscando con ello impedir o evitar el funcionamiento de las mismas dentro de sus territorios.

- En **Azerbaiyán**, de conformidad con la reglamentación que se introdujo en el 2009, para que una organización extranjera pueda inscribirse, la misma debe negociar y suscribir un acuerdo con el Ministerio de Justicia. Sin embargo, la decisión de suscribir un acuerdo queda a la total discreción de este ministerio, ya que los reglamentos no ofrecen razones

claras para rechazar el acuerdo ni un período fijo de tiempo dentro del cual se debe tomar una decisión al respecto.

- Bajo condiciones más difíciles, en otros países, tal como **Turkmenistán**, la inscripción de organizaciones extranjeras es prácticamente imposible.
- En **Uganda**, la inscripción de una organización extranjera debe incluir la recomendación de una misión diplomática en este país o de una oficina gubernamental debidamente autorizada en el país de la organización. Antes de la inscripción, la Junta de ONG (una agencia gubernamental dentro del Ministerio de Asuntos Internos) debe aprobar su estructura, la contratación de sus empleados extranjeros y un plan para remplazarlos.

II. Obstáculos a las actividades operativas

Aún cuando las OSC hayan podido negociar los obstáculos de admisión que se describen en los párrafos anteriores, la ley bien puede someterlas a una amplia gama de restricciones para legitimar sus actividades. Estos impedimentos toman diferentes formas:

(1) Prohibiciones directas contra el ámbito de actividades. En algunos casos, la ley puede prohibir directamente a las OSC que participen en ciertos ámbitos de actividades.

- La ley en **Guinea Ecuatorial** limita a las ONG en cuanto a la promoción, el seguimiento o la participación en actividades de derechos humanos.
- En **Afganistán**, la Ley sobre ONG (del 2005) prohíbe que estas organizaciones participen en proyectos de construcción y contratos (Artículo 8).

- Con frecuencia, las prohibiciones se formulan en términos amplios, imprecisos y ambiguos, por lo cual muchas cosas se dejan al criterio y la discreción de los funcionarios gubernamentales. Por ejemplo, en **Tanzania**, una ONG internacional debe “abstenerse de tomar alguna acción que posiblemente ocasione malentendidos” entre las ONG indígenas o nacionales (Artículo 31, Ley sobre ONG del 2002).
- Las leyes de varios países, tales como **Egipto y Rusia**, prohíben la participación en actividades que se consideren como “políticas,” “extremistas” o “terroristas,” pero no se definen claramente estos términos. Este lenguaje ambiguo permite que el Estado obstaculice las actividades de las OSC, aún cuando las mismas se engloban dentro de sus ámbitos legítimos de trabajo (y catalogan a las OSC o a sus activistas como “extremistas” o “terroristas”).

(2) Cumplimiento obligatorio con los planes nacionales de desarrollo. En otros casos, las leyes y las políticas exigen que las OSC alineen o armonicen sus actividades con las prioridades del gobierno, según se definen en los planes nacionales de desarrollo. Estos requisitos, que por lo general se justifican en aras de la eficacia de la ayuda, limitan la habilidad de las OSC para emprender actividades que no estén predefinidas por los gobiernos en los planes de desarrollo y podrían limitar la habilidad de las OSC para desempeñar un papel esencial de vigilancia frente al gobierno.

- Los reglamentos corregidos y actualizados en el 2009 sobre las políticas para las ONG en **Sierra Leona** (“políticas para las ONG”) estipulan que las “organizaciones que deseen funcionar

como ONG en Sierra Leona” deben cumplir con ciertos criterios, “lo que incluye una clara manifestación de su misión que describa [su] propósito, objetivos, beneficiarios meta y bases, lo cual está de conformidad con las políticas del gobierno de Sierra Leona” (Políticas para las ONG, párrafo 2.2.1(i)). De no ser así, se descalificará la solicitud de funcionamiento de una ONG (Ídem, párrafo 2.2.6.) Además, las políticas señalan que “ningún proyecto deberá ejecutarse en Sierra Leona, al menos que se haya planteado ante el ministerio relevante y el MoFED”⁸ (Ídem, párrafo 2.5.2.1).⁹

- Según la Ley sobre ONG que se promulgó en **Somalilandia** en el 2010, cada ONG inscrita bajo esta ley debe “velar porque sus programas de desarrollo estén alineados con el plan nacional de desarrollo de Somalilandia” (Artículo 10(3)). El Comité Consultivo (de carácter gubernamental) debe “formular lineamientos de políticas que reglamenten las actividades de las ONG y velar por que sus actividades estén alineadas con los objetivos/ planes generales del desarrollo nacional” (Artículo 7(1)(e)). Asimismo, “[L]os programas de las ONGs internacionales deben estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo del país” (Artículo 35(2)).

(3) Supervisión con un alto grado de intromisión. En algunas ocasiones, la ley puede fomentar la intervención arbitraria en las actividades de las OSC al facultar a los entes del gobierno a llevar a cabo una rigurosa supervisión administrativa de las mismas. Este tipo de intervención puede tomar la forma de requisitos excesivos para la presentación de informes, intromisión en la administración interna y requisitos relativos a una aprobación previa.

⁸ MoFED es el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico en Sierra Leona.

⁹ Merece la pena observar que las políticas para las ONG hacen énfasis en la prohibición al utilizar mayúsculas y letra negrita y al subrayar lo siguiente: “**NINGÚN PROYECTO DEBERÁ EJECUTARSE EN SIERRA LEONA, AL MENOS QUE SE HAYA PLANTEADO ANTE EL MINISTERIO RELEVANTE Y EL MoFED.**”

- En **Siria**, la ley autoriza la injerencia estatal en las actividades que llevan a cabo las asociaciones. Se les permite a los representantes gubernamentales asistir a las reuniones de las mismas, las cuales deben obtener permisos para emprender la mayoría de sus actividades.
- De forma similar, en **Rusia**, la legislación que reglamenta a las ONG autoriza al gobierno a que solicite documentos financieros, operativos o internos en cualquier momento y sin ninguna limitación, al igual que a enviar funcionarios gubernamentales a las reuniones y las actividades de una organización (lo cual incluye reuniones sobre estrategias o asuntos internos).
- En **Uganda**, la sección 2(2) de la Ley sobre ONG autoriza a la Junta de ONG a emitir un certificado de inscripción “con sujeción a las condiciones o las directrices generales que la Junta pueda considerar pertinente incluir en el certificado y de forma particular con relación: (a) al funcionamiento de la organización; (b) al lugar donde la organización puede llevar a cabo sus actividades; y (c) a la dotación de personal de la organización”. Además, los reglamentos para las ONG les exige que envíen “una notificación por escrito con al menos siete días de anticipación” sobre sus intenciones de “establecer algún contacto directo con personas en cualquier parte de las zonas rurales de Uganda.”

(4) Acoso del gobierno. Las leyes redactadas de forma deficiente exhortan al acoso gubernamental a través de reiteradas inspecciones y solicitudes de documentación, al igual que mediante el envío de advertencias a las OSC. De hecho, los gobiernos también pueden tomar acciones “extralegales” para acosar a los grupos independientes.

- En **Azerbaiyán**, las oficinas del Instituto para la Paz y la Democracia y del Centro de Mujeres en Crisis fueron derribadas en agosto

del 2011, como parte de un supuesto proyecto gubernamental de renovación urbana, el cual incluye la construcción de un parque en honor del ex mandatario Heydar Aliyev. El Instituto para la Paz y la Democracia no recibió ninguna notificación previa sobre la demolición.

- Con frecuencia, los dirigentes de la sociedad civil que han criticado a los oficiales de la policía Civil en **Panamá** han sido víctimas de campañas de acoso e intimidación. Se formulan acusaciones de que estas personas o sus respectivas OSC buscan menoscabar la estabilidad del país. Estos acosos se dirigen, entre otros, a diversos grupos ambientalistas, organizaciones de derechos de las minorías y OSC de derecho de mujeres o género.
- En **Bielorrusia**, en el 2003, 78 organizaciones de la sociedad civil se vieron obligadas a cesar sus funciones debido al acoso de los funcionarios gubernamentales. En el 2004, el gobierno inspeccionó y envió advertencias a 800 más. Las inspecciones han demostrado tener éxito en desestabilizar a las OSC e impedir que éstas se concentren en las actividades propias de su misión.
- En **Cuba**, los funcionarios del gobierno han utilizado las disposiciones de la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba —la cual declara que las actividades “contrarrevolucionarias” o “subversivas” son ilegales— para acosar a los disidentes y a los activistas de derechos humanos.

(5) Sanciones delictivas contra las personas. El uso de castigos delictivos contra las personas que se relacionan con las OSC puede ser un elemento disuasivo muy poderoso contra estas organizaciones y la libertad de asociación.

- La ley de **Tanzania** sobre ONG (del 2002) incluye disposiciones penales hasta para las violaciones de menor importancia. Es aún más angustioso el hecho de que la ley impone

en los acusados, y no en la fiscalía o la parte acusadora, el onus probandi (deber de la prueba) de un juicio criminal contra el titular de una ONG.

- En **Yemen**, la Ley sobre Asociaciones y Fundaciones incluye castigos individuales draconianos, imponiendo una pena de hasta seis meses de prisión a aquellas personas que sin ser miembros participan en la dirección o en los diálogos/reuniones de la asamblea general de una OSC sin la expresa aprobación de su junta directiva, y hasta tres meses por cualquier violación a esta ley, sin importar que tan mínima sea la infracción.
- El gobierno de **Irán** ha utilizado las sentencias “en suspenso” (o condicionales) contra los activistas de la sociedad civil, como una forma de evitar la condena internacional por encarcelarlos, mientras, al mismo tiempo, los desalienta a participar en un futuro activismo.
- En **Zimbabue**, la policía llevó a cabo una redada en febrero del 2011 durante una reunión académica en Harare, en la que se estaban mostrando un vídeo sobre los recientes acontecimientos sucedidos en Túnez y Egipto. La policía confiscó computadoras y otros equipos y arrestó a todos los presentes, incluidos diversos activistas de la sociedad civil. Se acusó formalmente a 45 de los 46 activistas presentes con cargos de traición o intenciones de derrocar al gobierno a través de medios inconstitucionales. Estos delitos se castigan con cadena perpetua o con la muerte y con hasta 20 años de prisión, respectivamente.¹⁰

(6) Incapacidad de proteger a las personas y a las organizaciones contra la violencia. El conspicuo fracaso de los Estados en la protección de los activistas individuales y los representantes de la sociedad civil, ante la presencia de amenazas, intimidación, agresiones violentas y hasta asesinatos, crea un clima de temor que puede socavar de forma eficaz la fortaleza de la sociedad civil.

- El dirigente de una organización promotora de los derechos humanos en la **República Democrática del Congo** y su conductor fueron asesinados después de recibir una citación judicial por parte de la Oficina del Inspector de la Policía en junio del 2010. Si bien la investigación gubernamental originó la suspensión de este inspector y el arresto de tres agentes policiales, todavía continúan las amenazas a los activistas de derechos humanos.
- En **Colombia**, en julio del 2007, los miembros de un grupo paramilitar que funciona abiertamente y en conspicua comunicación con la policía, amenazó públicamente a los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. La policía no hizo nada al respecto y, al día siguiente, los mismos paramilitares mataron a un miembro de este grupo, el cual se constituyó en el cuarto asesinato de un líder de la Comunidad de Paz en el transcurso de 20 meses.
- Desde el 2011, ha habido una creciente cantidad de casos en **Filipinas** de ejecuciones extrajudiciales no resueltas, al igual que de raptos de activistas políticos y de derechos humanos. La propia Comisión de Derechos Humanos del gobierno calcula que la cantidad de víctimas entre el 2001 y mayo del 2007 fue de 403 personas, lo que equivale a más de una persona por semana.

¹⁰ Se retiraron los cargos en contra de la mayoría de los activistas. Sin embargo, seis de ellos fueron acusados y declarados culpables en el 2012 bajo el cargo de conspiración para cometer actos de violencia pública.

(7) Cese y disolución organizativa. Si bien los gobiernos deben utilizar la suspensión o la disolución de las OSC como medida de último recurso, por lo general, las mismas se basan en una fundamentación jurídica ambigua o arbitraria.

- En **Argentina**, la ley permite ponerle fin a una OSC cuando es una medida “necesaria” o es “para bien del público.”
- En **Birmania**, el Ministerio de Asuntos Internos emitió una orden mediante la cual se daban por terminadas 24 organizaciones cívicas, entre ellas la Sociedad de Servicios Gratuitos de Funerales y la Asociación de Comerciantes Chinos, establecida en 1909. La orden no estableció una base muy clara para la clausura, puesto que sólo señaló que “se objetó la inscripción de 24 asociaciones en la división de Rangoon y los funcionarios deben tomar las acciones necesarias conforme a la ley de inscripción para formar asociaciones.”

(8) Establecimiento de las GONGO. Ya sea por legislación o por decreto, los gobiernos han establecido organizaciones conocidas como “ONG organizadas por el gobierno,” u GONGO (por sus siglas en inglés). Las mismas representan una amenaza para la sociedad civil cuando se utilizan para monopolizar el espacio destinado al diálogo entre ésta y el gobierno, para atacar a las ONG legítimas, o para defender las políticas gubernamentales bajo la fachada de que son “independientes.” Aparte de esto, las GONGO reducen de forma inapropiada el espacio para llevar a cabo actividades cívicas auténticamente independientes.

- Como ejemplo, el 21 de diciembre del 2010, la Asamblea Nacional de **Venezuela** aprobó una serie de leyes, tales como la Ley Orgánica del Poder Popular, para consolidar el sistema basado en el “poder del pueblo,” un sistema de participación ciudadana controlado por el

Estado en cuanto a la formulación de políticas y las supervisión basada en diversos órganos comunitarios y regionales. También se aprobó la Ley Orgánica de Contraloría Social, la cual establece que la supervisión de las funciones públicas y comunitarias es una responsabilidad compartida entre las organizaciones de poder popular, los ciudadanos y el gobierno. El propósito de la ley “es la prevención y la corrección de comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética...” y en particular, velar por que las “las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales.” El poder popular sólo es simbólico. Un prominente observador de la gobernabilidad venezolana señaló que, según las últimas estadísticas, se están otorgando más fondos públicos a las instituciones del poder popular que a los gobiernos municipales venezolanos.

III. Obstáculos a la libertad de expresión y la incidencia

Para muchas OSC, especialmente las que se dedican a la promoción de los derechos humanos y de la democracia, la habilidad de expresarse libremente, la concientización y la defensa son fundamentales para cumplir con su misión. Sin embargo, algunas veces se utilizan diversas disposiciones jurídicas para restringir la habilidad de las OSC de hacer uso de la amplia variedad de formas de libertad de expresión, lo que incluye la incidencia y la participación en las políticas públicas.

(1) Limitación y censura previa. En algunos países, las restricciones pueden tomar la forma de imposiciones directas a la expresión y las publicaciones.

- La Ley de Asociaciones Civiles de **Omán** (emitida en el 2000 por Decreto del Sultán No. 14) señala en su Artículo 5 que una OSC no puede llevar a cabo presentaciones públicas sin el permiso previo del Ministerio de Asuntos Sociales.
- Una nueva Ley de Información entró en vigencia en enero del 2012 en **Argelia**. Entre las restricciones impuestas, esta ley exige que todas las publicaciones estén sujetas a la aprobación previa de una autoridad reguladora de los medios de comunicación. Además, aparentemente el ámbito de esta ley es amplia y abarca las “publicaciones o la diseminación de hechos, mensajes nuevos, opiniones o ideas...” (Artículo 3).

(2) Leyes sobre difamación. Éstas se utilizan para obstaculizar la libre expresión y proteger a los poderosos de cualquier escrutinio.

- En **Camboya**, la difamación y la desinformación continúan siendo delitos criminales y se puede arrestar a los sospechosos, los cuales están sujetos a multas de hasta de 10 millones de rielos (\$2,500 dólares), una cifra que la mayoría de los camboyanos tendría muy pocas posibilidades de pagar y por lo tanto es probable que terminen en la cárcel por incurrir en deudas. En julio del 2011, la Corte de Apelaciones de Camboya confirmó una sentencia de dos años de cárcel para un miembro del personal de la Liga Camboyana para la Promoción y la Defensa de los Derechos Humanos (LICADHO). Originalmente, se le declaró culpable de cargos de desinformación, ya que supuestamente distribuyó volantes que contenían referencias críticas sobre la relación entre el gobierno y Vietnam.
- Bajo el Código Penal de **Tailandia**, la difamación es un delito criminal cuya pena máxima es dos años de cárcel y una multa de

200,000 bahts (aproximadamente \$5,700 dólares). Además, la Sección 112 del Código Penal señala que quien difame, insulte o amenace al Rey, la Reina, sus herederos o regentes será castigado(a) con una pena de 3 a 15 años de cárcel.

(3) Restricciones ambiguas y muy generales contra las actividades de incidencia. Es muy frecuente que se utilicen términos ambiguos y demasiado generales para restringir las actividades “políticas” o “extremistas,” por lo que, en gran medida, queda a criterio y a discreción del gobierno castigar a aquellos cuyas declaraciones se consideren inapropiadas. Ello también sirve para desalentar el ejercicio de la libertad de expresión.

- En **Rusia**, la Ley sobre Actividades Extremistas (del 2003) prohíbe la defensa de posturas políticas extremas y se basa en una definición ambigua sobre qué constituye este tipo de actividad. Con ello, se faculta al gobierno a catalogar como extremistas a las OSC que defienden posturas opuestas a las del Estado.
- En **Etiopía**, la Proclamación Antiterrorista del 2009 incluye una definición muy amplia y ambigua de lo que son actos terroristas, al igual que una definición de la “incitación al terrorismo,” con la cual se establece que la publicación de declaraciones “que probablemente se entiendan como una incitación a actos terroristas” se castigarán con una pena de 10 a 20 años de cárcel. Se ha utilizado esta proclamación en contra de activistas y periodistas y desde su entrada en vigor y se han encarcelado a más de 29 personas.

(4) Penas por disensión. En algunos países, la ley puede estar redactada de forma tal que sancione potencialmente la expresión de críticas contra el régimen gobernante.

- En **Bielorrusia**, se enmendó el Código Penal en el 2005, a fin de prohibir la diseminación de información “deshonesta” sobre la situación política, económica o social del país, con una pena correspondiente de hasta seis meses de prisión.
- De forma similar, en **Malasia**, la Ley contra la Sedición prohíbe la discusión pública de ciertos temas en general y estipula que la diseminación de información falsa puede castigarse con cárcel.
- Actualmente, en **Vietnam**, miles de personas están detenidas bajo las disposiciones de “seguridad nacional” del Código Penal vietnamita, las cuales abarcan muchos aspectos tales como el “espionaje” (según el Artículo 80, lo que incluye el envío al exterior de documentos que no son secreto de Estado, “para su uso por parte de gobiernos extranjeros contra la República Socialista de Vietnam”) y la “conducción de propaganda” (prohibida en el Artículo 88). Además, la Ley sobre Publicaciones prohíbe estrictamente la distribución de libros o de artículos que “diseminen ideas y aspectos culturales reaccionarios...; destruyan los buenos hábitos y costumbres; divulguen secretos del Partido, el Estado y la seguridad...; distorsionen la historia, nieguen los logros revolucionarios, dañen a nuestros grandes hombres y héroes nacionales, difamen o dañen el prestigio de las organizaciones, el honor y la dignidad de los ciudadanos.”

IV. Obstáculos al contacto y a la comunicación

La habilidad de las OSC de recibir y brindar información, y de reunirse e intercambiar ideas con sus contrapartes de la sociedad civil, dentro y fuera de sus países de origen, se encuentra íntimamente relacionada con la libre expresión. En este punto, nuevamente, la ley se utiliza para

impedir o censurar este libre intercambio de contactos y de comunicación.

(1) Obstáculos para la creación de redes.

Las entidades legales existentes —ya sean asociaciones, fundaciones, sindicatos u otras— podrían ver limitada su libertad de crear grupos o instituir redes, coaliciones o federaciones, y hasta podría prohibirse su establecimiento.

- En **Tanzania**, la Ley sobre ONG del 2002 estableció un Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, como el foro colectivo para propósitos de coordinación “de todas las ONG que funcionen en la zona continental de Tanzania” y prohibiendo que cualquier persona u organización haga “alguna cosa que el Consejo esté facultado para hacer o que deba efectuar” bajo esta ley.
- En años recientes, en **Bosnia y Herzegovina**, el gobierno simplemente se ha rehusado durante años a inscribir a las asociaciones de entidades legales —por ejemplo, grupos de coordinación— ya sea que las establezcan los sindicatos, las fundaciones u otro tipo de organización.

(2) Obstáculos al contacto internacional.

Los gobiernos impiden e inhiben el contacto internacional al negar el ingreso de personas internacionales al país, o al obstaculizar la salida de los nacionales al exterior. Además, se restringen las reuniones y las actividades que congregan a personas internacionales con los ciudadanos nacionales.

- En los **Emiratos Árabes Unidos**, la Ley Federal sobre Asociaciones Civiles y Fundaciones de Beneficio Público (Ley Federal 2 del 2008) restringe la participación de los miembros de las ONGs en actividades fuera del país sin antes obtener una autorización del Ministerio de Asuntos Sociales (Artículos 16 y 17).
- En **Argelia**, la Liga Argelina de Derechos

Humanos organizó una conferencia sobre los desaparecidos e invitó a abogados y activistas de América Latina y de otros países. Se denegó la visa a los participantes internacionales y se obstaculizó el ingreso de los participantes nacionales a la conferencia.

- En **Egipto**, la Ley sobre Asociaciones y Fundaciones restringe el derecho de las OSC a formar parte de las organizaciones que no son egipcias y a “comunicarse con organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales” sin el consentimiento previo del gobierno. Además, la ley amenaza con disolver a aquellas OSC que interactúen con organizaciones extranjeras sin una aprobación previa.
- En **Uzbekistán**, se les ordenó a varias OSC internacionales a cesar sus actividades debido a que colaboraban “estrechamente con los activistas de organizaciones no inscritas y les ofrecían asistencia.”
- En **Kenia**, los reglamentos de la Ley de Coordinación de ONG establece que ninguna ONG puede ser una rama, afiliarse o establecer contactos con ninguna organización o grupo de índole político que se establezca afuera de Kenia, excepto cuando la Junta de Coordinación de ONG lo apruebe por escrito y con anterioridad, después de enviar una solicitud al director, la cual debe ir firmada por tres funcionarios de la ONG en cuestión.

(3) Obstáculos a las tecnologías de información y comunicación. Los obstáculos que repercuten en el libre uso de Internet y de las comunicaciones basadas en la misma son cada vez más comunes. Las restricciones al derecho de comunicarse a través de Internet asume diferentes formas, lo que incluye medidas técnicas tales como el bloqueo y el filtraje, leyes penales aplicadas a la expresión en Internet, y leyes que imponen responsabilidades a los intermediarios si no pueden filtrar o bloquear algún contenido que se considere ilegal, entre

otros.¹¹ Aunque el impacto de estas restricciones no sólo lo experimenta la sociedad civil, sus líderes y sus organizaciones son los blancos más sobresalientes.

- In **Zimbabue**, la Ley de Intercepción de las Comunicaciones (ICA, por sus siglas en inglés), promulgada en agosto del 2007, autoriza al gobierno a “interceptar el correo, las llamadas telefónicas y los correos electrónicos sin necesidad de obtener la aprobación de ningún tribunal.” Se ha empleado esta ley en la investigación de un caso sobre un hombre que fue arrestado por comentar en la página de Facebook del Primer Ministro Morgan Tsvangirai, expresando su admiración hacia los protestantes egipcios. Se acusó a este hombre de “fomentar o intentar adquirir el control del gobierno a través de medios inconstitucionales.” La ICA permite que las autoridades recopilen información privada mediante los proveedores de servicios de Internet, a fin de investigar a cualquier persona acusada de representar una amenaza a la seguridad nacional.
- En **Vietnam**, la Decisión 71 (del 2004) prohíbe estrictamente “sacar provecho de Internet para perturbar el orden social y la seguridad” y obliga a los usuarios de los “cafés Internet” a mostrar una tarjeta de identificación con fotografía, cuya copia se guarda en los archivos durante 30 días. El Decreto 56/2006 impone exorbitantes multas de hasta 30 millones de dong (\$2,000 dólares) por circular información “dañina” sin importar el medio.
- En **Angola**, el 31 de marzo del 2011 el Parlamento promulgó una ley sobre delitos con el uso de tecnologías de la información. Bajo el delito de “grabaciones, imágenes y vídeos contrarios a la ley” (Artículo 17), se podría multar a cualquier persona y hasta enviarla a la cárcel por diseminar electrónicamente

¹¹ Para obtener mayor información sobre restricciones al uso de Internet, véase la iniciativa denominada OpenNet en <http://opennet.net/>.

imágenes, vídeos o grabaciones del discurso público de alguien sin su consentimiento, aún si se produce el material de forma lícita y sin la intención de causar ningún daño. Esto podría impedir que los periodistas coloquen vídeos de manifestaciones públicas o la de brutalidad policial, aún si los mismos se graban en un lugar público.

(4) Sanciones delictivas contra las personas. Tal como se señaló anteriormente, se pueden aplicar las leyes penales para socavar las actividades de las ONGs, mientras que los Estados han utilizado las sanciones delictivas para impedir y desalentar el libre contacto y la comunicación.

- En **Angola**, en febrero del 2007, la policía arrestó a una activista de derechos humanos que se oponía a la corrupción, mientras visitaba un enclave petrolero para reunirse con representantes de la sociedad civil local. Se informó que se le ha acusado de espionaje.¹²
- En Novorossiysk, **Rusia**, en febrero del 2007, se inculpó a nueve miembros de Froda, una ONG que aboga por los derechos de las minorías étnicas, por sostener reuniones “a la hora del té” con dos estudiantes alemanes.¹³

V. Obstáculos a la libertad de reunión

Los acontecimientos en el marco de la denominada Primavera Árabe nos recordaron vívidamente el poder que tienen las protestas. Al mismo tiempo, estos hechos nos hacen ver la forma en que se puede utilizar el derecho para evitar e impedir la libertad de reunión. Los obstáculos jurídicos a la misma asumen varias formas.

(1) Prohibiciones a las reuniones públicas. El

obstáculo más extremo a la libertad de reunión es la prohibición de las reuniones públicas.

- El gobierno de **Arabia Saudita** advirtió en marzo del 2011 que haría cumplir la ley que prohíbe las manifestaciones públicas. Según el Ministerio del Interior, están prohibidas las manifestaciones “porque éstas contradicen los principios del derecho islámico y los valores y las normas de la sociedad saudita; las mismas conducen al desorden público, perjudican los intereses públicos y privados, violan los derechos de otros y ocasionan estragos que dan origen al derramamiento de sangre.”
- La ley en **Birmania** prohíbe las reuniones públicas a través de diferentes etapas dentro de los reglamentos existentes. El Artículo 144 del Código Penal prohíbe que se reúnan grupos compuestos por cinco personas. La Orden No. 2 del Consejo Estatal para la Restauración del Orden Público (SLORC, por sus siglas en inglés) prohíbe llevar a cabo “reuniones y caminatas, marchar en procesión, recitar algún eslogan, pronunciar un discurso, causar alborotos o disturbios en las calles con más de cinco personas... sin importar si tal acto es o no con la intención de originar un disturbio o de cometer un delito.” Más recientemente, la Directiva 2/2010, emitida el 23 de junio del 2010, prohíbe el acto de marchar hasta el punto de reunión “portando banderas, marchando y recitando algún eslogan en procesión.”
- Bajo el decreto de estado de emergencia emitido en **Tailandia** en abril del 2010, se autorizó a la policía a dispersar las reuniones pacíficas. Asimismo se prohibieron las reuniones públicas de más de cinco personas y se podía detener a los sospechosos hasta por 30 días sin formularles ningún cargo.

¹² CIVICUS: Civil Society Watch, Angola: Civil Society Campaigner Arrested, febrero del 2007, con referencia a http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/506/en/angola_immediate_release_of_anti_corruption_campaigner_required.

¹³ Blomfield, Adrian, Echoes of Stalin in Tea Party Arrests, Telegraph Media Group, 2 de febrero del 2007, <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/02/07/wrussia07.xml>

(2) El requisito de notificación previa. El envío de una notificación previa sobre alguna reunión pública es un requisito reglamentario común que ha recibido el respaldo del Comité de Derechos Humanos de la ONU y los mecanismos regionales de derechos humanos. Sin embargo, este requisito puede ser problemático en aquellos casos en que equivalga a una solicitud de permiso y da origen a una denegación arbitraria o subjetiva.

- La Ley Federal sobre Asambleas, Reuniones, Manifestaciones, Procesiones y Huelgas (del 2004) en **Rusia** exige que se envíe una notificación al gobierno para cualquier actividad pública, con excepción de algún mitin o huelga con un(a) solo(a) participante (Artículo 7). Quien esté promoviendo la actividad pública debe avisar por escrito al gobierno en un plazo de al menos 10 días antes de su celebración (Artículo 7). Con base en la retórica gubernamental¹⁴ y las medidas enérgicas aplicadas a las protestas no autorizadas, el requisito de notificación equivale a la obtención de un permiso por adelantado.
- El Artículo 3 de la Ley sobre Reuniones y Actividades Públicas de **Camerún** exige que los organizadores de las reuniones públicas notifiquen a los funcionarios gubernamentales con al menos tres días de anticipación y que obtengan un permiso de las autoridades administrativas correspondientes. Sin embargo, en la práctica, a menudo el gobierno se rehúsa a emitir permisos para las reuniones organizadas por grupos o personas de quienes recibe críticas. El 3 de mayo del 2010, las fuerzas de seguridad evitaron que la Unión de Periodistas de Camerún (UCJ, por sus siglas en inglés) se manifestaran en Yaundé, pues las autoridades adujeron que la UCJ no había enviado una notificación sobre su actividad

con suficiente tiempo de anticipación a las autoridades pertinentes.

(3) Restricciones basadas en el contenido. Las leyes pueden dirigirse (y restringir) de forma específica a las reuniones y asambleas públicas con un contenido “político” o de otra índole esencial.

- En **Ecuador**, se han aplicado leyes penales para castigar a los ciudadanos que protestan públicamente en contra de los proyectos de obras públicas que repercuten en el medio ambiente y en las comunidades indígenas. Los artículos 246 al 248 del Código Penal somete a aquellos que “obstruyan” la ejecución de proyectos de obras públicas al pago de una multa y/o hasta tres meses de cárcel.
- En **Singapur**, se considera como ilegal cualquier reunión de más de cinco personas para propósitos que no sean sociales.
- En **Malasia**, la Ley sobre Reuniones Pacíficas del 2011 prohíbe la celebración de cualquier actividad que tome la forma de protesta en las calles. El Artículo 3 de esta ley define una “protesta callejera” como “una asamblea al aire libre que inicia con una reunión en un lugar específico y consiste en marchar de forma masiva o llevar a cabo una concentración con el propósito de objetar o fomentar una causa o causas en particular.”

(4) Restricciones a ciertas categorías de personas. Diversas leyes pueden restringir o prohibir de forma específica la participación de ciertas personas o categorías de personas en manifestaciones o reuniones públicas.

- En muchos países, las universidades han servido como “hervidero” para el activismo político y los movimientos estudiantiles para el

¹⁴ El Primer Ministro Vladimir Putin comentó lo siguiente: “Si obtienes (permiso), vas y marchas. Si no lo obtienes, no tienes derecho a hacerlo. Ve sin permiso y te pegarán en la cabeza con una macana. Así de sencillo”. Véase: <http://www.weeklystandard.com/blogs/russian-democracy-needs-reset>.

cambio. Sin embargo, en **Malasia**, es ilegal que los estudiantes formen parte de los partidos políticos o participen en alguna protesta o campaña con matices políticos. De hacerlo, éstos se exponen a pagar multas y a ser expulsados. Según la Ley sobre Universidades de 1971, se prohíbe que los estudiantes expresen “apoyo, simpatía u oposición” a cualquier partido político o sindicato, ya sea nacional o extranjero. Más recientemente, la Ley de Malasia sobre Reuniones Pacíficas, promulgada en el 2011, prohíbe que cualquier persona menor de 21 años organice una reunión y que cualquier menor de 15 años participe en éstas (Artículo 4(2)(d, e)).

- En **Camboya**, la Ley sobre Manifestaciones del 2009 se refiere a la libertad de reunión únicamente con respecto a los ciudadanos jemerres y por consiguiente parece que excluye a los extranjeros del ejercicio de esta libertad (Artículo 2). La Ley sobre Manifestaciones en Malasia, promulgada en el 2011, es aún más explícita, pues prohíbe a quienes no son ciudadanos organizar o participar en una asamblea (Artículo 4(2)(a)).
- Con frecuencia, la comunidad lésbica, gay, bisexual y transexual (LGBT) es blanco de las restricciones impuestas a la libertad de reunión. Por ejemplo, en **Rusia** se prohibieron los desfiles del orgullo homosexual (“gay pride”) durante los años 2006-2008.

(5) Responsabilidades de los organizadores.

Si bien es común que las leyes impongan ciertas obligaciones a los organizadores de manifestaciones y reuniones públicas, las responsabilidades no deben ser tan agobiantes como para impedir la propia reunión.

- El Artículo 5 de la Ley sobre Reuniones y Actividades Públicas de **Camerún** exige que los organizadores de cualquier reunión

pública designen a un órgano “ejecutivo” compuesto por tres personas, el cual tendrá la responsabilidad de mantener la paz durante la reunión pública. El “ejecutivo” deberá “evitar cualquier violación a la ley, al igual que discursos que entren en conflicto con las políticas públicas o que probablemente inciten a la gente a cometer delitos o infracciones penales.”

- El Artículo 6 de la Ley sobre Reuniones Pacíficas de **Malasia**, promulgada en el 2011, obliga a los organizadores a “velar por que él/ella o cualquier otra persona en las reuniones no actúe o emita ninguna declaración cuya tendencia sea promover sentimientos de mala voluntad u hostilidad entre el público en general, o hagan cualquier cosa que disturbe la tranquilidad pública”, al igual que “velar por que el lugar de la reunión quede limpio o asumir el costo de limpiarlo.”
- En **Sudáfrica**, la Sección 11(1) de Ley para la Reglamentación de Reuniones de 1993 estipula que “si hay algún daño por los disturbios que se originen debido a (a) una reunión... (b) una manifestación”, el/la organizador(a) o quien la convocó, o “todas las personas que participaron en tal manifestación” serán “responsables de forma conjunta y grave de los daños que ocasionen los disturbios por ser contraventores en común...” En setiembre del 2011, la Corte Suprema de Sudáfrica, al interpretar la sección en cuestión, sostuvo que “si alguien persiste en organizar una actividad en la que se puede prever de forma razonable que no se podrá aplicar ninguna medida o medio para evitar que se transforme en un disturbio, entonces cuando surja tal eventualidad, será difícil que uno(a) pueda creer que se le eximirá de tal responsabilidad por los daños causados a las personas o a la propiedad.”¹⁵

¹⁵ http://www.justice.gov.za/sca/judgments/sca_2011/sca2011-152.pdf.

VI. Obstáculos a los recursos

La ley puede utilizarse para restringir la habilidad de las OSC de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades. En años recientes, los obstáculos al financiamiento se han transformado en algo común y se dirigen especialmente a los fondos extranjeros.

(1) Prohibiciones contra el financiamiento. La ley puede prohibir más directamente la obtención de ciertas categorías de financiamiento.

- En **Eritrea**, el gobierno emitió el Edicto Administrativo No. 145/2005, el cual limita ampliamente el financiamiento de las ONGs por parte de la ONU y las agencias bilaterales.
- En **Venezuela**, la Ley de Protección de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional, promulgada en diciembre del 2010, se dirige a las ONG dedicadas a la “defensa de los derechos políticos” u otros “objetivos políticos” e imposibilita que estas organizaciones posean bienes o reciban ningún tipo de ingreso procedente de fuentes extranjeras. El incumplimiento de esta disposición puede dar origen al pago de multas hasta por el doble de la cantidad recibida de una fuente extranjera.
- En **Ecuador**, en julio del 2011, el Presidente emitió un decreto para prohibir que las OSC internacionales y debidamente inscritas recibieran financiamiento de fuentes bilaterales y multilaterales para sus actividades en el país.
- En **India**, la Ley (de Reglamentación) para las Contribuciones Extranjeras del 2010 especifica cuáles son las personas que no reúnen los requisitos para recibir este tipo de contribuciones. En particular, es preocupante observar la inclusión de “organizaciones de índole política”, un término que aún no se ha definido.

(2) Previa aprobación gubernamental. En otros países, la ley permite el financiamiento extranjero, pero sólo con la obtención previa de la debida aprobación del gobierno.

- En **Egipto**, la ley prohíbe que cualquier asociación reciba fondos extranjeros —ya sea de personas o autoridades extranjeras (incluidos sus representantes dentro de Egipto)— sin la aprobación previa del Ministerio de Solidaridad y Justicia Social. La obtención de la aprobación ministerial puede demorar meses y hasta años. En muchos casos, este ministerio simplemente no responde a las solicitudes. Además, al no obtener una aprobación de antemano, se corre el riesgo de enfrentar una disolución o sanciones penales, lo que incluye la cárcel. Por ejemplo, a principios del 2012, el gobierno egipcio formuló cargos en contra de más de 40 empleados egipcios y extranjeros de una ONG por el uso de fondos sin la obtención de una aprobación previa.
- En **Jordania**, el financiamiento extranjero de las sociedades está supeditado a la aprobación del Consejo de Ministros. La solicitud de aprobación debe incluir la fuente de financiamiento, la cantidad de éste, los medios que se utilizarán en la transferencia y los objetivos en los que se gastará el financiamiento recibido, al igual que otras condiciones especiales.
- En **Bielorrusia**, para poder recibir financiamiento exterior, las organizaciones deben inscribir el acuerdo de transferencia en un subdepartamento de la administración presidencial, el cual concede la debida inscripción sólo en contadas ocasiones (Decreto Presidencial No. 8 del 12 de marzo del 2001, párrafo 1(2)).
- En **Uzbekistán**, para poder recibir una subvención con fondos extranjeros, una ONG debe obtener una opinión especial de

la comisión respectiva bajo el Gabinete de Ministros sobre el hecho de que realmente vale la pena apoyar el proyecto que recibe el respaldo financiero a través de la subvención.

(3) Requisitos procedimentales demasiado agobiantes. En otros países, se impide la obtención de fondos extranjeros mediante la imposición de requisitos de procedimentales demasiado exigentes.

- En **China**, la Administración Estatal de Divisas Extranjeras emitió en el 2010 la *Notificación 63 sobre asuntos relativos a la administración de divisas extranjeras donadas a una institución nacional* la cual, en papel, exige que ciertas organizaciones internas sin fines de lucro cumplan con reglas nuevas y más complejas para recibir y utilizar donaciones del exterior. Entre estos requisitos se incluye un formulario en el que se da fe de la autoridad de la organización interna y del ente donante extranjero, la licencia comercial del grupo nacional en cuestión, un acuerdo de donación debidamente notariado entre el grupo nacional y el ente donante extranjero, y un certificado de inscripción para el grupo extranjero sin fines de lucro.
- In **Azerbaiyán**, la Ley sobre Subvenciones de 1998, según se reafirmó mediante el Decreto Presidencial del 2004, exige que las organizaciones no comerciales (“ONC”) inscriban un acuerdo de subvenciones en el Ministerio de Justicia. Si no se inscriben, las ONC corren el riesgo de pagar multas altísimas por no registrar el acuerdo de subvención (desde 1,000 hasta 2,500 manat, lo que corresponde a entre \$1,250 y \$3,125 dólares) y tales sanciones pueden originar serias repercusiones y hasta representar el fin de la organización.

- En **Indonesia**, se exige que las organizaciones sociales que buscan enviar o recibir donaciones hacia o provenientes de entidades extranjeras acaten un detallado proceso de aprobación y de generación de informes. La Reglamentación No. 38 del 2008, emitida por el Ministerio de Asuntos Internos, exige que las ONG se inscriban ante una dependencia gubernamental y busquen la aprobación del Ministerio con relación al financiamiento exterior.
- En **India**, la Ley (de Reglamentación) para las Contribuciones Extranjeras del 2010 exige que todas las organizaciones sin fines de lucro que deseen aceptar contribuciones extranjeras (a) se inscriban en el gobierno central; (b) acuerden aceptar las contribuciones a través de bancos designados para ello; y (c) mantener libros separados de cuentas con respecto a todos los recibos y los desembolsos de fondos.

(4) Envío de fondos a través del gobierno.

- En **Eritrea**, el Edicto No. 145/2005 exige que todos los fondos donados circulen a través de los ministerios gubernamentales, permitiendo a las ONGs recibir financiamiento sólo si la capacidad operativa a nivel ministerial es insuficiente.
- En **Uzbekistán**, en el 2004, el gobierno comenzó a exigir que el financiamiento externo de una ONG se canalizara a través de alguno de los dos bancos que controla el Estado. Con ello se permitió la supervisión de todas las transferencias monetarias y la oportunidad de deducir parte de las mismas, ya fuera a través de cargos administrativos o impuestos, o simplemente por corrupción. Según se dice, el gobierno uzbeko ha utilizado este sistema para obstruir la transferencia de al menos el 80 por ciento de las subvenciones extranjeras para las ONGs.

- En **Sierra Leona**, bajo las Reglamentaciones de las Políticas para las ONG del 2009, los bienes transferidos para mejorar las capacidades de las ONG locales deben enviarse a través de Asociación de Organizaciones no Gubernamentales de Sierra Leona y el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico.

5) Actividades y propósitos restringidos. Otros países instauran obstáculos al financiamiento de ciertos ámbitos de actividades.

- En **Etiopía**, bajo el Edicto para la Inscripción y la Reglamentación de Sociedades y Organizaciones Benéficas, el ingreso proveniente de fuentes extranjeras no puede equivaler al 10 por ciento del ingreso total de las sociedades y las organizaciones “etíopes” de beneficencia. Además, se permite que únicamente las sociedades y las organizaciones de beneficencia “etíopes” promuevan los derechos humanos, los derechos de los niños y los minusválidos, la igualdad de género, los asuntos relativos a las naciones y las nacionalidades, una gobernabilidad adecuada, la resolución de conflictos y la eficacia del sistema jurídico. Se define el “ingreso proveniente de fuentes extranjeras” como “una donación, o el envío o la transferencia de cualquier artículo, moneda o garantía prendaria proveniente de una fuente extranjera. Entre éstas se incluyen las agencias gubernamentales o las empresas de cualquier país, las agencias internacionales o cualquier persona de un país extranjero.”¹⁶

- En **Zimbabue**, la Ley sobre la Comisión Electoral (Sección 16) prohíbe el uso de fondos extranjeros para proyectos de educación de los votantes que conduzcan las ONGs independientes. En vez de ello, se puede contribuir con estos fondos a la Comisión Electoral. La propuesta de ley para enmiendas electorales del 2011 mantiene esta limitación.
- Muchos otros países dependen de formulaciones estatutarias muy ambiguas para restringir los propósitos/actividades que la sociedad civil puede emprender con el apoyo de financiamiento externo. Por ejemplo, en **Indonesia**, la reglamentación del 2008 sobre el recibo y entrega de ayuda a las organizaciones sociales provenientes de y dirigidas a partes extranjeras prohíbe la asistencia exterior que ocasione “ansiedad social y desorden de la economía nacional y regional.”
- En **Bolivia**, el Decreto Supremo No. 29308 prohíbe la asistencia extranjera que suponga “condiciones políticas o ideológicas implícitas.” Sin definir estos términos, la ley deja la aplicación de estas restricciones a la discreción total del Estado.

¹⁶ Artículo 2(15) Edicto para la Inscripción y la Reglamentación de Sociedades y Organizaciones Benéficas, 2009.

La lista anterior de obstáculos jurídicos es ilustrativa y no exhaustiva. También debe observarse que el impacto de las medidas jurídicas restrictivas va más allá del ámbito de las organizaciones o de las personas que podrían estar sujetas a las mismas de forma inmediata, lo cual puede desalentar más ampliamente las actividades de la sociedad civil en general. Esto, por supuesto, es más difícil de medir.

El propósito de esta sección es destacar la tendencia que, en gran medida, prevalece dentro de los regímenes autoritarios y semi-autoritarios hacia una reglamentación más punitiva y que se entromete cada vez más en los asuntos internos de las organizaciones de la sociedad civil. Pero también hay motivos de preocupación en las democracias ya establecidas o consolidadas, aún si no reflejan un intento manifiestamente represivo. Por ejemplo, en Argentina, la ley permite dar por terminada una ONG cuando ello sea “necesario” o “para bien del público.” De forma similar, en los Estados Unidos, diversos grupos que abogan por las libertades civiles han cuestionado el reciente uso de evidencia secreta e incuestionable para clausurar diversas obras benéficas que supuestamente se relacionan con los terroristas. Estos grupos también han criticado la Ley de Vigilancia de Inteligencia Extranjera, que amplía la autoridad del gobierno para intervenir llamadas y correos electrónicos privados sin ninguna orden judicial, si existe una “suposición probable” de que una de las partes está en el exterior. Sin embargo, el hecho de que estos temas han estado y continúan estando sujetos a las críticas y a una revisión futura es un factor fundamental que los separa de aquellos países en los que se reprime el debate político.

Justificaciones Gubernamentales para Imponer los Obstáculos Jurídicos

Las justificaciones que presentan los gobiernos para esta ofensiva reglamentaria contra la sociedad civil son tan diversas como las propias restricciones. Los gobiernos sostienen que éstas son necesarias para promover la rendición de cuentas por parte de las ONG, proteger la soberanía estatal, o defender la seguridad nacional. Un problema fundamental es que estos conceptos son doblegables, flexibles y propensos a su mala utilización, con lo cual se sustentan justificaciones convenientes para silenciar la disensión, ya sea que la exprese una persona o una organización de la sociedad civil. Tal como lo ha señalado las Naciones Unidas:

Alegando razones de seguridad, se ha prohibido a los defensores de los derechos humanos abandonar sus ciudades, y la policía y los miembros de otras fuerzas de seguridad los han citado a sus oficinas, los han intimidado y les han ordenado que suspendan todas sus actividades en favor de los derechos humanos. También se les ha enjuiciado en virtud de leyes ambiguas de seguridad y condenado a largas penas de prisión.¹⁷

En consecuencia, “se clausuran las organizaciones con los pretextos más nimios, se cortan o restringen indebidamente las fuentes de financiamiento, y la burocracia retrasa deliberadamente la inscripción en el registro de las organizaciones de derechos humanos.”¹⁸

Esta sección busca identificar las justificaciones que utilizan los gobiernos para llevar a cabo esta ofensiva reglamentaria, al igual que examinar

hasta qué punto los pretextos planteados realmente se justifican a la luz del derecho internacional.

I. Las justificaciones gubernamentales...

En años recientes, los gobiernos han defendido la promulgación y/o la implementación de impedimentos jurídicos que limitan a la sociedad civil, aduciendo que con ello buscan la consecución de diversos propósitos. Para ilustrarlo:

- Recientemente, diversas leyes propuestas se basaron en la premisa, al menos en parte, de la intención que manifestaron los gobiernos de intensificar la rendición de cuentas y la transparencia de las ONG.
- Una justificación que, aunque distinta, está relacionada con la anterior y se utiliza para reducir el espacio cívico es el deseo de “armonizar,” “coordinar” o “alinearse” las actividades de las ONG. Por ejemplo, en el 2007, el proyecto de ley sobre las ONG en **Nigeria** estipuló la “armonización” de las mismas, sin definir lo que ello significa. De forma similar, en el 2006, el Proyecto de Ley de Cooperación Internacional en **Venezuela** buscó someter a las ONG a la “coordinación” y a la “integración armónica,” con lo que aparentemente se pretendía exigir que las actividades de estas organizaciones se ajustaran a los lineamientos que estableciera el Presidente. Expresadas en este lenguaje tan

¹⁷ Folleto Informativo No. 29: Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, p. 21.

¹⁸ Ibíd., p. 21.

retóricamente atractivo, estas restricciones jurídicas pueden menoscabar la habilidad de las ONG para actuar de forma independiente con relación a los planes de desarrollo del gobierno y para participar en funciones de vigilancia e incidencia.

- Los gobiernos han buscado la manera de justificar las restricciones bajo el estandarte de la seguridad nacional, el contraterrorismo y las medidas para combatir el extremismo. En **Venezuela** se utilizó el contraterrorismo para justificar la necesidad del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional que se estaba proponiendo. Según el Diputado Montiel, el proyecto sería “el golpe certero... a esas ONG disfrazadas, porque en verdad son organizaciones terroristas, preparadas para dar el zarpazo.”¹⁹
- Una de las justificaciones más comunes dentro de la actual ofensiva reglamentaria contra las ONG es evitar cualquier intromisión en la soberanía estatal, o protegerse contra la influencia extranjera en los asuntos políticos internos.²⁰ En **Rusia**, Vladimir Putin, ha acusado a los Estados Unidos y a Europa de intentar subvertir al país mediante, al menos en parte, las ONG que reciben financiamiento externo.²¹ En **Uzbekistán**, los medios de comunicación de control estatal han acusado a los Estados Unidos de intentar socavar la soberanía del país a través del caballo troyano de la democratización.²² En **Zimbabue**, el Presidente Robert Mugabeh ha afirmado que

las ONG de occidente son frentes mediante los que los “maestros coloniales (occidentales) subvierten al gobierno.”²³

- Algunos gobiernos han ido más lejos con la justificación de su “soberanía,” al sugerir que el ámbito de los derechos y las libertades fundamentales, tales como la libertad de asociación o de reunión, es limitado. Durante un debate parlamentario en el 2008, antes de la promulgación del **Edicto** para la Inscripción y la Reglamentación de Sociedades y Organizaciones Benéficas de Etiopía, uno de los miembros del Parlamento señaló lo siguiente: “... el derecho a la libertad de reunión no se debe tomar de ninguna manera en el sentido absoluto del término, ni se concede a toda persona; que después de todo, hay un asunto de soberanía nacional cuando se trata de la aplicación de estos instrumentos internacionales, de conformidad con las realidades objetivas en naciones particulares; y se reconoce la idoneidad de proteger estos derechos de forma tal que sirva a la soberanía nacional.”²⁴

¹⁹ Derechos Humanos Primero, Informe sobre el Proyecto de Ley de Cooperación Internacional en Venezuela.

²⁰ En la década de los 90, destacados líderes asiáticos plantearon un nuevo reto al concepto de derechos humanos universales con base en las diferencias culturales. Países tales como Singapur, Malasia e Indonesia comenzaron a argüir que el derecho internacional de los derechos humanos no necesariamente se les debía aplicar ya que éste era de origen occidental y no se ajustaba a la cultura asiática o, según se debatió algunas veces, al confucianismo. De cierta forma, esta afirmación cultural se asemeja al planteamiento de la soberanía. Mucho se ha escrito en torno al debate sobre los “valores asiáticos” pero acotamos la relevancia actual del tema para varios países de Asia. Para obtener mayor información, consulte Karen Engle, *Culture and Human Rights: The Asian Values Debate in Context*, disponible en <http://www.law.nyu.edu/journals/jilp/issues/32/pdf/32e.pdf>.

²¹ Schofield, Matthew, *Putin Cracks Down on NGOs*, 21 de febrero del 2007.

²² Carothers, Thomas, *The Backlash Against Democracy Promotion*, Foreign Affairs, marzo/abril del 2006.

²³ *Ibid.*

²⁴ Minutas del Comité Permanente de Asuntos Administrativos, debate público sobre el borrador del Edicto para ONG y Asociaciones, 24 de diciembre del 2008, p.16.

II. ...Bajo escrutinio

Las justificaciones que ofrecen los gobiernos pueden ser retóricamente atractivas, pero por sí misma la retórica no es suficiente para defender cualquier intromisión en la libertad de asociación y en los derechos de las ONG. En vez de ello, estas injerencias deben buscar una justificación jurídica. De hecho, al cuestionarlas, cada una de las restricciones a la libertad de asociación está sujeta a una rigurosa prueba analítica jurídica, según lo define el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):²⁵

El ejercicio de tal derecho [la libertad de asociarse con otros] sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en aras 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.

Por lo tanto, se justifican las restricciones al ejercicio de la libertad de asociación solamente cuando las mismas:

- (a) Están prescritas por la ley;
- (b) Se aplican para la consecución de uno de los cuatro intereses legítimos estatales:
 - La seguridad nacional o pública;
 - El orden público;
 - La protección de la salud o la moral pública;
 - La protección de los derechos y las libertades de los demás; y
- (c) Son necesarias en una sociedad democrática.

(1) ¿Las prescribe la ley?

Al someter las restricciones a la libertad de asociación a un escrutinio más minucioso, la primera pregunta que se formula es si a esta intromisión *la prescribe la ley*. Este requisito significa que las restricciones deben contar con una base jurídica y ser lo suficientemente precisas para que una persona u ONG pueda evaluar si la conducta deseada o propuesta podría constituir una violación, al igual que las consecuencias que podría tener tal conducta.²⁶ El grado de precisión que se requiere son criterios claros para regir el ejercicio de la autoridad discrecional.²⁷ Por otra parte, los Principios de Johannesburgo señalan que la ley deberá ser accesible, inequívoca, redactada estrictamente y con precisión para permitir que los individuos prevean si una acción en particular es ilícita.”²⁸

²⁵ A pesar de que sólo es vinculante para los Estados signatarios, existen argumentos muy bien fundados para aplicar el Pacto más ampliamente. Todos los gobiernos, en calidad de miembros de las Naciones Unidas, han aceptado una serie de obligaciones para proteger los derechos consagrados en el derecho internacional, lo que incluye la Declaración Universal y el PIDCP. Ningún Estado ha buscado formar parte de la ONU y presentar reservas sobre los artículos 55 y 56 de la Carta, según la cual los Estados miembros se comprometen a tomar acciones conjuntas y por separado para promover “el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de ninguna clase por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. De los ocho Estados que se abstuvieron de votar en la Asamblea General en 1948, solamente Arabia Saudita no ha renunciado a esta abstención. (Forsythe, David, *Human Rights Fifty Years After the Universal Declaration*, PS: Political Science and Politics, Vol. 31, No.3 (setiembre de 1998)).

²⁶ OSCE/ODIHR, *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations*, p. 4.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, Principio 1.1(a). Los Principios de Johannesburgo se elaboraron durante una reunión de expertos internacionales, la cual se celebró en octubre de 1995 en Sudáfrica. Los mismos están disponibles en www.article19.org.

Es obvio que algunos de los obstáculos jurídicos descritos con anterioridad no los prescribe la ley. Por ejemplo, desde luego que las acciones extralegales de los servicios de seguridad, que investigan y acosan a los activistas de la sociedad civil, no están previstas por la ley. El fracaso y la incapacidad estatal de proteger a los grupos y los activistas de las amenazas y los actos de violencia representan una omisión al cumplimiento del deber, lo cual tampoco lo prescribe la ley. Además, el uso de un lenguaje reglamentario impreciso y ambiguo que autoriza a los funcionarios gubernamentales a tomar decisiones subjetivas y hasta arbitrarias (por ejemplo, cuando la ley no define “extremismo,” lo cual es un motivo de disolución) podría no estar prescrito por la ley, si la aplicación de la misma no es razonablemente previsible.

Al no poder satisfacer ni siquiera la primera parte de la prueba del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), las restricciones a la libertad de asociación sólo pueden considerarse como violaciones al derecho internacional.

(2) ¿Son legítimos los intereses del gobierno?

Un segundo punto se refiere a que si las restricciones se utilizan, o no, *en cumplimiento de los fundamentos legales y legítimos* existentes. Los mismos están limitados a los cuatro propósitos gubernamentales enumerados en la página anterior. La interpretación de estas bases no se puede ampliar para abarcar otros fundamentos que no sean los que el artículo 22(2) del Pacto define de forma explícita.

Muchas de las restricciones identificadas en la sección de los “obstáculos jurídicos” de este informe podrían no apoyarse en ningún interés gubernamental legítimo. Por ejemplo, las medidas reglamentarias basadas en la intención del gobierno de “armonizar” o “coordinar” las actividades de las ONG, o de exigir su alineación con las prioridades y los planes gubernamentales son dudosas. A pesar de que la “armonización,” la “coordinación” y la “alineación” podrían sonar inofensivas, las mismas también pueden ocultar la intención del gobierno de controlar o de dirigir las actividades de las ONGs. En tales casos, la armonización contradice la premisa básica de la libertad de asociación; es decir, que la gente se puede organizar para cualquier propósito lícito.

La aseveración generalizada sobre la “soberanía nacional” o la “soberanía estatal” es muy cuestionable cuando la misma se utiliza como base para sustentar una intromisión en las libertades fundamentales, entre ellas la de asociación.²⁹ Los propios Estados contradicen sus argumentos sobre la soberanía estatal, puesto que utilizan este término como justificación para restringir a las ONGs, a pesar de que son estos mismos gobiernos los que utilizan su financiamiento para incidir en los asuntos políticos internos de otros países.³⁰ La hipocresía es manifiesta cuando los gobiernos aceptan millones (y en algunos casos, miles de millones) de dólares en asistencia externa, para después prohibir que las ONGs reciban una subvención de una organización no gubernamental con sede en los Estados Unidos bajo el pretexto de que, con ello, este país podría ejercer una influencia infundada en los asuntos políticos internos de otro. Dejando de lado toda esta

²⁹ Consulte Neier, Aryeh, Open Society Institute, “Asian Values vs. Human Rights”, disponible en <http://www.nancho.net/fdlap/fdessay2.html>, donde se cuestiona el conflicto entre los valores asiáticos y los derechos humanos fundamentales.

³⁰ Consulte *The Backlash Against Democracy Assistance*, informe elaborado por la Fundación Nacional para la Democracia, 8 de junio del 2006, p. 12. (En noviembre del 2005, la Duma rusa asignó 500 millones de rublos (unos \$17.4 millones de dólares) para “promover a la sociedad civil” y defender los derechos de los rusos en los Estados balcánicos. También, según se informa, Venezuela invirtió considerables sumas de dinero para apoyar a Cuba, subsidiar la campaña electoral del presidente Evo Morales en Bolivia y financiar otros grupos radicales o populistas en América Latina).

duplicidad, el punto crítico aquí es que el derecho internacional no reconoce automáticamente las aseveraciones generalizadas de “soberanía estatal” como justificación para infringir los derechos y las libertades fundamentales.³¹

En ciertas circunstancias, las aseveraciones de seguridad nacional o pública constituyen un propósito estatal legítimo. No obstante, los Estados no pueden promulgar cualquier medida que consideren apropiada en nombre de la seguridad nacional, la protección pública o el contraterrorismo.³² Los argumentos en torno a la seguridad nacional deben interpretarse restrictivamente como medidas para justificar la limitación de ciertos derechos *solamente cuando* las mismas se toman para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial, o bien, su independencia política contra el uso de la fuerza o la amenaza de utilizarla. La seguridad nacional no puede invocarse como una razón para imponer limitaciones con el fin de impedir amenazas al orden público que sean locales o relativamente aisladas.³³ En resumen, muchas de los obstáculos jurídicos equivalen a restricciones que no están relacionadas con los propósitos estatales legítimos y, por lo tanto, no pueden respaldarse. Aún cuando la ley prescriba las restricciones a la libertad de asociación y éstas se utilicen para la consecución de los propósitos estatales legítimos, debemos recurrir a la parte final de este análisis.

(3) ¿Son necesarias en una sociedad democrática?

Por sí mismos, los intereses legítimos de un gobierno no justifican una intromisión en la libertad de asociación y de reunión, a menos que ésta sea “necesaria en una sociedad democrática.” Dicho de otra forma, las restricciones que prescribe la ley y que equivalen a una injerencia en la libertad de asociación no pueden justificarse simplemente porque se relacionan con los intereses gubernamentales legítimos. Tales restricciones también deber ser necesarias en una sociedad democrática. La prueba sobre la “necesidad” supone que cualquier medida debe ser proporcional al fin legítimo que se busca lograr y que sólo se impone cuando es absolutamente necesario. Debe haber una urgente necesidad social para tal interferencia.³⁴

Para determinar si la intromisión gubernamental es necesaria, es importante analizar si existen medios menos intrusivos para la consecución del fin que se desea. Por ejemplo, el uso de la supervisión gubernamental para entorpecer las actividades de las ONG (a través de la presencia gubernamental en las reuniones internas de las ONG, o el requisito de obtener la previa autorización del gobierno para participar en actividades de derechos humanos) ciertamente equivale a una intromisión en la libertad de asociación. Aún si las prescribe la ley y guarden relación con un interés gubernamental legítimo, estas acciones de intromisión gubernamental no podrían considerarse como necesarias en una

³¹ Hay que tener presente el comentario posterior sobre las limitaciones al uso de excepciones por motivos de seguridad nacional. Presuntamente, estos argumentos también son pertinentes a las alegaciones de soberanía estatal.

³² *Izmir Savas Karsitlari Dernegi y Otros v. Turquía*, Corte Europea de Derechos Humanos, Aplicación No. 46257/99, 2 de marzo del 2006, páginas 36 y 49-50 (este caso está disponible solamente en francés).

³³ OSCE/ODIHR, *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations*, p. 5, con base en los criterios de los “Principios de Siracusa” [Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Subcomisión de la ONU para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Anexo, Doc ONU E/CN.4/1985/4 (1985)] que, en mayo de 1984, adoptó un grupo de expertos internacionales de derechos humanos que convocaron conjuntamente la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Americana de Juristas, el Instituto de Derechos Humanos “Urban Morgan” y el Instituto Superior Internacional de Ciencias Penales. Aunque no son jurídicamente vinculantes, estos principios ofrecen una fuente acreditada de interpretación del PIDCP con respecto a las cláusulas de limitación y al tema de la derogación ante una emergencia pública.

³⁴ OSCE/ODIHR, *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations*, p. 4.

sociedad democrática. De hecho, diversos países han desarrollado medios menos intrusivos para la consecución los mismos fines. Por consiguiente, aún si las restricciones se aplican para lograr propósitos gubernamentales que sean legítimos, se considerará que son violaciones al derecho internacional si las mismas no son necesarias en una sociedad democrática. La mayoría de los obstáculos jurídicos que se enumeran en este documento no pueden respaldarse en base a esto. En palabras sencillas, los intereses estatales legítimos nunca pueden justificar el uso de la coacción desproporcionada, tales como:

- El arresto de personas simplemente por participar en las actividades de una organización no inscrita;
- La restricción al derecho de inscribir una ONG sólo por parte de los ciudadanos nacionales;
- El rechazo de inscripción de una ONG dedicada a la preservación cultural de un grupo minoritario o de derechos humanos;
- La restricción de las actividades de las ONG a las prioridades y los planes de desarrollo que predefine el gobierno;
- La concesión de una autoridad ilimitada al Estado para inspeccionar los locales donde se sitúan las ONG o para asistir a cualquier reunión o actividad de las mismas;
- El acoso, el arresto o el encarcelamiento de personas que critican pacíficamente al gobierno;
- La clausura de ONGs internacionales por participar en actividades pacíficas y lícitas;
- El arresto de representantes de ONGs locales por reunirse con estudiantes extranjeros;
- El requisito de que las ONG reciban un permiso estatal por anticipado antes de poder reunirse o participar en redes extranjeras de ONG; y/o,
- La instauración de restricciones a la habilidad de acceder a los recursos.

El análisis de la legalidad de cada uno de los obstáculos que se citan en este informe va más allá del alcance de este informe. Por el contrario, es obligación del Estado demostrar que su intromisión sí supera la prueba bajo el marco analítico anterior.³⁵ A menos que el Estado pueda mostrar que a la restricción en cuestión la establece la ley, está acorde con algún propósito gubernamental legítimo y es necesaria en una sociedad democrática, tal restricción no puede justificarse.

³⁵ Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información. Principio 1(d): “La responsabilidad de demostrar la validez de la restricción residirá en el gobierno.”

Principios Internacionales de Protección de la Sociedad Civil

Con el propósito de proteger a la sociedad civil de los obstáculos reglamentarios que se describieron anteriormente en este informe, esta sección busca exponer los principios que rigen y protegen a la sociedad civil contra las intromisiones represivas de los gobiernos. Con base en los seis grupos de obstáculos jurídicos, los principios están diseñados para velar por que los Estados honren:

- (1) El derecho de admisión de las OSC (es decir, el derecho de las personas a formar e ingresar a estas organizaciones);
- (2) El derecho a funcionar para lograr sus propósitos legales sin intromisión estatal;
- (3) El derecho a la libre expresión;
- (4) El derecho a comunicarse con los socios nacionales e internacionales;
- (5) El derecho a la libre reunión pacífica; y
- (6) El derecho a buscar y obtener recursos.

Finalmente, estos principios destacan

- (7) La obligación positiva del Estado de proteger los derechos de las OSC.

I. El derecho de admisión (libertad de asociación)

El derecho internacional protege el derecho de las personas a formar, ingresar y participar en las organizaciones de la sociedad civil.

- (1) El derecho a formar, ingresar y participar en una OSC.

Los derechos de la sociedad civil se arraigan, en parte, en el concepto de libertad de asociación, según la garantiza la Declaración Universal de Derechos Humanos,³⁶ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),³⁷ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³⁸ y una amplia lista de otras convenciones y declaraciones de derechos humanos.³⁹ La libertad de asociación supone el derecho de las personas a interactuar y a organizarse para expresar, promover, buscar y defender colectivamente sus intereses en común.⁴⁰

³⁶ La adoptó la Asamblea General en su Resolución 217a (III) del 10 de diciembre de 1948.

Fuente: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs2.htm>.

³⁷ Entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y lo adoptó la Asamblea General en su Resolución 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

Fuente: <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>.

³⁸ Entró en vigor el 3 de enero de 1976 y lo adoptó la Asamblea General en su Resolución 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

Fuente: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm.

³⁹ Entre éstas se incluyen, por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Árabe sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

⁴⁰ Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p.12.

(a) *Un derecho de amplio alcance.* La libertad de asociación protege ampliamente la creación de una amplia gama de formas de organización de la sociedad civil.

- El artículo 23(4) de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.” Asimismo, al definir el derecho de libre asociación, el artículo 22 del PIDCP menciona específicamente a los sindicatos, al igual que el artículo 8 del PIDESC. Por su parte, la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que promulgó la OIT en 1998, reviste especial importancia ya que fundamenta los derechos sindicales en el derecho básico, democrático y político de la libre asociación.
- El artículo 20(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica,” mientras que, al referirse específica y exclusivamente a los sindicatos, el artículo 22 del PIDCP protege el derecho a formar e ingresar a cualquier grupo asociativo u organización de afiliados.⁴¹ De hecho, la Corte Europea de Derechos Humanos, al interpretar prácticamente un lenguaje idéntico en el Convenio Europeo para la Protección

de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,⁴² ha aseverado que la libertad de asociación abarca ampliamente el derecho de las personas a formar e ingresar a cualquier asociación, partido político, organización religiosa, sindicato, asociación de patronos o empleadores, compañías y otras formas distintas de asociación.⁴³

- La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, Grupos e Instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas (en adelante, la “Declaración de los Defensores”),⁴⁴ que adoptó la Asamblea General en 1998, establece que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en los planos nacional e internacional: ... (b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos.”⁴⁵ Al reconocer que las personas pueden formar OSC, además de las “asociaciones,” la Declaración reconoce implícitamente que estas organizaciones pueden basarse o no en una membresía. Esto es muy importante en el sentido de que las que participan en labores de apoyo a la sociedad civil son fundaciones, empresas sin fines de lucro y otros tipos de organizaciones de no afiliados.⁴⁶

⁴¹ Al expresar su preocupación por la situación de Bielorrusia, el Comité de Derechos Humanos del PIDCP (que se estableció bajo su artículo 28) reiteró que “el libre funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales es esencial para la protección de los derechos humanos”. PIDCP, A/53/40, vol. I (1998) 26 en párr. 155.

⁴² Entró en vigor el 3 de setiembre de 1943. Lo adoptaron los miembros del Consejo de Europa en Roma, el 4 de noviembre de 1950.

Fuente: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/005.htm>.

⁴³ Consulte *Sidiropoulos y Otros v. Grecia*, Corte Europea de Derechos Humanos, 10 de julio de 1998, Informes de Fallos y Sentencias, 1998-IV, párr. 40 (“La Corte señala que el derecho de formar una asociación es parte inherente del derecho que se establece en el artículo 11, aún si el mismo sólo se refiere expresamente al derecho de formar sindicatos”). También consulte *Liebscher y Hubl v. Austria*, No. 25710/94, Comisión Europea de Derechos Humanos, 12 de abril de 1996 (El artículo 11 también le es pertinente a las empresas, ya sea que las mismas se hayan fundado o no para fines económicos).

⁴⁴ La adoptó la Asamblea General en su Resolución 53/144 del 9 de diciembre de 1998. Fuente: <http://www.ohchr.org/english/law/freedom.htm>.

⁴⁵ De forma similar a la Declaración Universal de 1948, la Declaración de los Defensores, al ser una resolución de la Asamblea, no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, la misma contiene una serie de principios y de derechos que se basan en las normas de los derechos humanos que se consagran en otros instrumentos internacionales. Además, esta declaración se adoptó por consenso, por lo que representa un sólido compromiso de los Estados para su aplicación.

(b) *Propósitos ampliamente permisibles*. El derecho internacional reconoce el derecho de las personas, a través de las OSC, a buscar la consecución de una gran variedad de objetivos. Por lo general, los propósitos permisibles abarcan todos los que son ‘legales’ o ‘lícitos,’ e incluyen enfáticamente la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- El ámbito de protección del Artículo 22 del PIDCP es muy amplio. “Las sociedades religiosas, los partidos políticos, las empresas comerciales y los sindicatos están protegidos por el Artículo 22, al igual que las organizaciones culturales o de derechos humanos, los clubes de balompié o las asociaciones de colectores de estampillas.”⁴⁷ El Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a través de su Resolución 15/21 (de octubre del 2010), reconoció que “el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas es un elemento esencial de la democracia, que ofrece a las personas oportunidades inestimables de, entre otras cosas, expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos.”⁴⁸

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que la libertad de asociación es el derecho a unirse con otros “para la realización común de un fin lícito.”⁴⁹
- El Consejo de Europa es aún más explícito en este punto: “Las ONG deben tener la libertad de buscar la consecución de sus objetivos, siempre que tanto los objetivos como los medios utilizados sean congruentes con los requisitos de una sociedad democrática. Las ONGs deben tener la libertad de conducir investigaciones, actividades educativas y de defensa sobre temas de debate público, sin importar si la postura que asumen está de acuerdo con las políticas gubernamentales o exigen un cambio en la ley.”⁵⁰
- Tal como lo reconoce la Declaración de los Defensores (artículos 1 y 5), las ONGs deben tener la libertad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

⁴⁶ Tanto el Departamento de Estado de los Estados Unidos como el Consejo de Europa han reconocido la importancia de las ONG en todas sus formas, y no sólo la de los grupos asociativos. Los Principios Rectores sobre las Organizaciones no Gubernamentales (que publicó el Departamento de Estado de los Estados Unidos el 14 de diciembre del 2006) señala, por ejemplo, que “se deberá permitir a las personas formar, ingresar y participar en las ONG que escojan en el ejercicio de sus derechos de libre expresión, reunión y asociación pacíficas”. Asimismo, en octubre del 2007, el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió una recomendación relativa a la condición jurídica de las ONG en Europa, la cual señala en su Sección I (#2) que “las ONG abarcan órganos u organizaciones que establecen tanto las personas (físicas o jurídicas) como los grupos de tales personas. Las ONG pueden basarse o no en una membresía”.

⁴⁷ Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011, p. 35. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>.

⁴⁸ Par consultar el texto completo de la resolución, por favor véase:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>.

⁴⁹ Consulte Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Opinión aparte del juez Rafael Nieto-Navia.

⁵⁰ Consulte Consejo de Europa, *Principios Fundamentales*, Estrasburgo, 13 de noviembre del 2002, p. 3 (#10). Además, la Corte Europea de Derechos Humanos sostiene que los Estados violan el artículo 11 (libertad de asociación) al negar su protección a las asociaciones que declaran como uno de sus objetivos la promoción de las tradiciones regionales (*Sidiropoulos v. Grecia*, 10 de julio de 1998, Informes de Fallos y Sentencias, 1998-IV) y de lograr el reconocimiento de la minoría macedonia en Bulgaria (*Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden v. Bulgaria*, Nos. 29221/95 y 29225/95, ECHR 2001-IX).

(c) *Fundadores que reúnen requisitos de forma amplia.* La estructura de los derechos humanos internacionales se fundamenta en la premisa de que toda persona, incluidos los extranjeros, disfrutan de ciertos derechos tal como la libertad de asociación.

- El artículo 2(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce este principio: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna ...”
- De forma similar, el artículo 2(1) del PIDCP incluye a los extranjeros al exigir que los Estados velen por los derechos de “todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción.”⁵¹
- En 1994, el Comité de Derechos Humanos adoptó la Observación General No. 15, la cual explica de forma relevante que “los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas” y que “los extranjeros disfrutan del derecho de reunión pacífica y de asociarse libremente.”
- En su resolución 15/21 (de octubre del 2010), el Consejo de Derechos Humanos de la ONU reafirmó 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.”⁵² La misma resolución exhorta a los Estados a que “respeten y protejan plenamente el derecho de todas las personas a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, incluso en el contexto

de unas elecciones, y con inclusión de las personas que abracen convicciones o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos, las personas afiliadas a sindicatos y las demás personas, incluidos los inmigrantes, que traten de ejercer o promover esos derechos, y a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que cualquier restricción del libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas sea conforme con las obligaciones que les incumben en virtud de las normas internacionales de derechos humanos.”

- Es importante hacer énfasis en el hecho que las personas con discapacidades disfrutan de la libertad de asociación en un plano de igualdad con los demás. Adoptada en el 2006, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades impone en los Estados la obligación de “promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás.” Este entorno incluye “su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país” y “la constitución de organizaciones de personas con discapacidad” para propósitos de representación.⁵³

⁵¹ Para reforzar el amplio alcance de los derechos, el Artículo 26 del PIDCP consagra el principio de no discriminación de la siguiente forma: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Este principio es pertinente, entre otras cosas, para las víctimas de discriminación debido a su orientación sexual y su identidad de género (A/CDH/RES/17/19).

⁵² Si desea consultar el texto completo de la Resolución, por favor visite:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>.

⁵³ Artículo 29(b) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Véase:

<http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>.

(2) El derecho a asociarse sin personalidad jurídica.⁵⁴

Se reconoce ampliamente que la libertad de asociación incluye el derecho a asociarse informalmente; es decir, como grupo que carece de personalidad jurídica. La libertad de asociación no puede depender de una inscripción o de una personería jurídica. El hecho de que las OSC se puedan formar como entidades jurídicas no significa que se *exige* a las personas a crear entidades para poder ejercer su libertad de asociación. “La inscripción no debe ser obligatoria. Se debe permitir que las OSC lleven a cabo actividades sin tener que inscribirse si no lo desean.”⁵⁵ Por el contrario, las garantías de la libertad de asociación entran en juego cuando una reunión se ha realizado con el fin de lograr ciertos propósitos y tiene algún grado de estabilidad y, por lo tanto, cierto tipo de estructura institucional (aunque no formal).⁵⁶ El derecho interno no puede de ninguna manera prohibir las asociaciones informales sólo en base al hecho de que no tienen personalidad jurídica.⁵⁷

(3) El derecho a buscar y obtener la personalidad jurídica.

Para poder lograr los objetivos de su misión de la forma más eficaz posible, las personas podrían buscar la obtención de la personalidad jurídica para la organización que han establecido. En

muchos países, es a través de la personalidad jurídica que las OSC pueden actuar no sólo como individuo o un grupo de individuos, sino también con las ventajas que ofrece esta condición jurídica (por ejemplo, la habilidad de suscribir contratos, concluir la negociación de bienes y servicios, contratar personal, abrir una cuenta bancaria, etc.). Bajo el derecho internacional, se acepta ampliamente que el Estado debe permitir que las OSC obtengan su personería jurídica.

- El artículo 22 del PIDCP tendría muy poco significado si las personas no pudieran crear las ONG y obtener su personalidad jurídica. La Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos señaló que “las ONG tienen el derecho de inscribirse como entidades jurídicas y como tal ser titulares de beneficios importantes.”⁵⁸
- La Corte Europea de Derechos Humanos ha aseverado lo siguiente: “Que los ciudadanos puedan formar una entidad jurídica para tomar acciones colectivas en un campo de interés mutuo es uno de los aspectos más importantes del derecho a la libre asociación, sin lo cual se le desproveería de significado a ese derecho. La forma en que una legislación nacional consagre esta libertad y su aplicación práctica por parte de las autoridades revelan la situación de la democracia en el país en cuestión.”⁵⁹

⁵⁴ Por “informalmente,” nos referimos a la falta de personalidad o personería jurídica. Reconocemos que algunos de estos grupos podrían adoptar estructuras altamente formalizadas para llevar a cabo sus actividades.

⁵⁵ Informe de la Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General (1º de octubre del 2004), página 21 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No4/533/18/PDF/No453318.pdf?OpenElement>).

⁵⁶ Estos atributos distinguen a las reuniones protegidas bajo la libertad de asociación de las simples reuniones de la gente que desea compartir su compañía, o de las manifestaciones pasajeras, que reciben la protección de la libertad de reunión. Consulte McBride, Jeremy, *International Law and Jurisprudence in Support of Civil Society*, Enabling Civil Society, Public Interest Law Initiative, ©2003, páginas 25-26. También consulte la Aplicación No. 8317/78, *McFeely v. el Reino Unido*, 20 DR 44 (1980), n. 28, en la cual la Comisión Europea de Derechos Humanos describe la libertad de asociación como un aspecto “concerniente al derecho de formar o afiliarse a un grupo u organización en la búsqueda de propósitos particulares.”

⁵⁷ OSCE/ODIHR Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations, páginas 6-7. También consulte el Informe de la Representante Especial de la ONU, página 21. (“...La Representante Especial también considera que la inscripción no debe ser obligatoria. Se debe permitir que las ONG existan y lleven a cabo actividades colectivas sin tener que inscribirse si así lo desean.”)

⁵⁸ Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p. 21.

⁵⁹ Sidiropoulos, párr. 40.

- Pronunciándose de forma similar en su informe de marzo del 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirmó la responsabilidad de los Estados miembros de velar por que “el procedimiento de inscripción de las organizaciones de derechos humanos en los registros públicos no impida la labor de éstas y que tal procedimiento tendrá un efecto declarativo y no constitutivo.”⁶⁰

En términos de los procedimientos disponibles para el reconocimiento jurídico, algunos países han adoptado sistemas de “declaración” o de “notificación” mediante los que se considera que una organización es una entidad jurídica en cuanto notifica de su existencia a las autoridades pertinentes con la presentación de información básica.⁶¹ En los Estados que emplean un sistema de inscripción, recae en los mismos la responsabilidad de velar por que el proceso de registro sea realmente accesible, con procedimientos claros, expeditos, apolíticos y de bajo costo.⁶² La autoridad designada para la inscripción debe guiarse a través de pautas objetivas y restringir la toma de decisiones arbitrarias.

- La Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos señaló lo siguiente: “Donde exista un sistema de inscripción, la Representante Especial hace énfasis en que se debe permitir una inscripción rápida... Se deben explicar plenamente las decisiones de denegar la inscripción y ello no puede ser por motivos políticos... Las leyes sobre las ONGs deben ofrecer información clara y accesible sobre el procedimiento de inscripción.”⁶³
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó que los Estados deben “abstenerse de promover leyes y políticas para el registro de organizaciones de derechos humanos que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias con respecto a los motivos legítimos para restringir sus posibilidades de conformación y funcionamiento.”⁶⁴
- El Consejo de Europa asevera que “las reglas que rigen la obtención de la personalidad jurídica deben, cuando esto no sea una consecuencia automática del establecimiento de una ONG, estar enmarcadas objetivamente y no estar sujetas al ejercicio de la libre discreción de la autoridad pertinente. Las reglas para obtener la personalidad jurídica deben publicarse ampliamente y el proceso debe ser fácil de comprender y de satisfacer.”⁶⁵

⁶⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los y las Defensores/as de los Derechos Humanos en las Américas*, Doc: OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1 (7 de marzo del 2006), Recomendación 16.

⁶¹ En el Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p. 21, la Representante Especial favorece los regímenes de declaración en vez de los de inscripción.

⁶² “Las disposiciones restrictivas excesivas de la ley uzbeka con respecto a la inscripción de los partidos políticos como asociaciones públicas, por parte del Ministerio de Justicia, son de profunda preocupación”. Comité de Derechos Humanos del PIDCP, A/56/40 vol. I (2001) 59 en párr. 79(23-24).

⁶³ Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p. 21.

⁶⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los y las Defensores/as de los Derechos Humanos en las Américas*, Doc: OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1 (7 de marzo del 2006), Recomendación 17.

⁶⁵ Recomendación del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las ONG, Sección IV (# 28-29).

Además, la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos indicó que “se debe permitir que las ONGs extranjeras... se inscriban y funcionen sin discriminación, únicamente supeditadas a aquellos requisitos estrictamente necesarios para establecer objetivos auténticos.”⁶⁶

II. El derecho a funcionar sin intromisiones estatales infundadas

Una vez establecidas, las ONGs tienen el derecho a funcionar en un entorno propicio, libre de intromisiones e injerencias estatales infundadas en sus asuntos.

“El derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión individual y una colectiva. Bajo las disposiciones del Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las personas tienen derecho a fundar una asociación con personas con un modo similar de pensar o integrarse a una que ya existe. Al mismo tiempo, se abarca el derecho colectivo de una asociación existente a llevar a cabo actividades para la búsqueda de los intereses comunes de sus miembros. Por lo tanto, los Estados partes no pueden prohibir o interferir de cualquier otra forma en la fundación de asociaciones o en sus actividades.”⁶⁷

(1) La protección contra la intromisión estatal infundada.

El derecho internacional establece una presunción contra cualquier reglamentación o restricción estatal que equivalga a una intromisión en los derechos reconocidos. El PIDCP enumera cuatro razones permisibles para que el Estado interfiera en la libertad de asociación: los intereses de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud o la moral pública, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.⁶⁸ Es obligación del Estado demostrar que se justifica tal intromisión. Las injerencias sólo pueden justificarse cuando las prescribe la ley, en aras de un interés legítimo del gobierno y sean “necesarias en una sociedad democrática.”⁶⁹

Cuando algo está “prescrito por ley,” ello significa tanto que la ley es accesible (se ha publicado) como que sus disposiciones se formulan con suficiente precisión como para permitir que las partes interesadas puedan prever, a cierto punto razonable dentro de las circunstancias, las consecuencias que podría suponer una acción y regular su conducta.⁷⁰ Según la Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, lo “prescrito por ley” plantea claramente “que las restricciones a la libertad de asociación sólo son válidas si las ha introducido la ley (a través de un acto del

⁶⁶ Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p. 22 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No4/533/18/PDF/No453318.pdf?OpenElement>). Además, en la página 24 de su informe dirigido a la Asamblea General de la ONU (con fecha del 4 de agosto del 2009,) http://www.icj.org/IMG/report_of_sr_on_hrds_to_ga.pdf), la Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, Margaret Sekaggya, hizo énfasis en el hecho que “Las ONG extranjeras... deben estar sujetas al mismo conjunto de reglas que son pertinentes para las ONG nacionales; se deben evitar los requisitos de inscripción y funcionamiento por separado.”

⁶⁷ Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relator Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationofdefendersJuly2011.pdf>.

⁶⁸ Artículo 22(2) del PIDCP: “El ejercicio de tal derecho sólo 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”.

⁶⁹ También consulte Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Principios Rectores*, No. 2 (“Cualquier restricción que se pueda imponer a los derechos de libre expresión, reunión y asociación pacíficas debe ser congruente con las obligaciones jurídicas internacionales”). Además, los *Principios Rectores* (No. 5) aseveran que “los castigos penales y civiles que impongan los gobiernos a las ONG, al igual que los que se imponen a las personas y las organizaciones, deben basarse en los preceptos del debido proceso y de igualdad ante la ley”.

⁷⁰ Véase por ejemplo, *N.F. v. Italy*, no. 37119/97, §§ 26-29, ECHR 2001-IX; y *Gorzelik and others v. Poland* [GC], no. 44158/98, §§ 64-65, ECHR 2004-I.

Parlamento o una norma no escrita equivalente dentro de la jurisprudencia) y no son permisibles si se introducen a través de decretos del gobierno u otras órdenes administrativas similares.”⁷¹

Los cuatro propósitos gubernamentales legítimos que se plantean en el Artículo 22(2) del PIDCP— “seguridad nacional, seguridad pública u orden público, la protección de la salud o la moral pública, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”— representan una lista exhaustiva, no ilustrativa. Además, estos intereses estatales se deben interpretar de forma estricta.⁷²

La norma de que algo sea “necesario en una sociedad democrática” se debe aplicar la prueba de la proporcionalidad. Para ilustrarlo, la Observación General 31(6) del Comité de Derechos Humanos asevera lo siguiente: “Cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto. En ningún caso se deben aplicar las restricciones o invocarse de una manera que menoscabe la esencia de un derecho del Pacto.”⁷³

De forma reiterada, las comisiones regionales de derechos humanos se han referido al mismo punto. Por ejemplo la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó una resolución sobre el derecho a la libre asociación, estipulando que “al reglamentar el derecho de asociación, las autoridades competentes no deben promulgar disposiciones que limiten el ejercicio de la libertad.”⁷⁴

En el contexto de la libertad de asociación, el Estado debe abstenerse de interferir de forma infundada en la habilidad de crear OSC y, una vez formada, en la capacidad de éstas para funcionar. Las OSC sólo deben regularse si entrañan un interés gubernamental legítimo. Además, le corresponde al Estado velar por que las leyes y los reglamentos atribuibles se apliquen y se hagan cumplir de forma justa, apolítica, objetiva, transparente y consecuente.⁷⁵

⁷¹ Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011, p. 44. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>. (“Parecería razonable asumir que una interferencia sólo está “prescrita por ley” si se deriva de alguna ley, reglamentación u orden debidamente promulgado o la decisión de un órgano encargado de dictar una resolución. En cambio, los actos de los funcionarios gubernamentales en los que extralimitan su poder no estarían “prescritos por ley”, al menos si se invalidan como resultado de ello”).

⁷² Al interpretar un lenguaje casi idéntico del Artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos ha dejado muy claro que “sólo las razones convincentes y de peso pueden justificar restricciones a la libertad de asociación”. También véanse los “Principios de Siracusa” [Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Subcomisión de la ONU para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Anexo, Doc ONU E/CN.4/1984/4 (1984)], que, en mayo de 1984, adoptó un grupo de expertos internacionales de derechos humanos que convocaron conjuntamente la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Americana de Juristas, el Instituto de Derechos Humanos “Urban Morgan” y el Instituto Superior Internacional de Ciencias Penales. Aunque no son jurídicamente vinculantes, estos principios ofrecen una fuente acreditada de interpretación del PIDCP con respecto a las cláusulas de limitación y al tema de la derogación ante una emergencia pública. Los principios están disponibles en:

<http://graduateinstitute.ch/faculty/clapham/hrdoc/docs/siracusa.html>.

⁷³ Comité de Derechos Humanos del PIDCP, Observación General No. 31(6), Índole de la Obligación Jurídica General Impuesta en los Estados Partes del Pacto, 26 de mayo del 2004.

⁷⁴ Consulte Center for Human Rights, University of Pretoria, African Human Rights System: The African Charter, disponible en línea (http://www.chr.up.ac.za/centre_publications/ahrs/african_charter.html).

⁷⁵ Consulte Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Principios Rectores*, No. 4. (“Al reconocer la autoridad de los gobiernos de reglamentar las entidades dentro de su territorio para promover el bienestar, estas leyes y medidas administrativas deben proteger —no impedir— el funcionamiento pacífico de las ONG y deben hacerse cumplir de forma apolítica, justa transparente y congruente.”)

La intromisión estatal en la sociedad civil incluye la clausura o el cese forzado de las OSC. Como cualquier otra injerencia gubernamental, el cese involuntario debe cumplir con las normas que se incluyen en el PIDCP.⁷⁶ La autoridad gubernamental pertinente debe guiarse a través de pautas objetivas y restringir la toma de decisiones arbitrarias.

(2) La protección contra una intromisión infundada en la dirección interna de una organización.

La libertad de asociación abarca la libertad de los fundadores y/o los miembros de reglamentar el funcionamiento, la autoridad y la dirección interna de la organización. De hecho, uno de los elementos principales de la libertad de asociación es la habilidad de hacerse cargo de los asuntos propios.⁷⁷ Como entidades independientes y autónomas, las ONGs deberían tener una amplia discreción para reglamentar su estructura interna y sus procedimientos operativos.⁷⁸

El Estado tiene la obligación de respetar la naturaleza privada e independiente de las ONGs y abstenerse de interferir en sus funciones internas.⁷⁹ En otras palabras, la injerencia estatal en los asuntos internos de una ONG (por ejemplo, asistir a sus reuniones o designar a algún miembro de su junta directiva) podría equivaler a una violación de la libertad de asociación. “... Sería muy difícil

justificar los intentos (ya sean durante la etapa de inscripción o posteriormente) de determinar en detalle la forma en que una asociación debe organizar sus asuntos —si debería tener esta o aquella estructura administrativa— y, sin lugar a dudas, no deben haber intentos para interferir con la elección de sus representantes.”⁸⁰

- Al revisar un decreto gubernamental que establecía un nuevo órgano rector de la Asociación de Abogados de Nigeria, la Comisión Africana de Derechos Humanos sostuvo que “la intromisión en el gobierno interno de la Asociación de Abogados de Nigeria por parte de un órgano dominado por representantes del gobierno con amplios poderes discrecionales violaba el derecho de asociación.”⁸¹
- En su Sección VII (#70), la Recomendación del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las ONG señala que “no debe llevarse a cabo ninguna intervención externa en la administración de las ONGs, al menos que se haya establecido un grave incumplimiento a los requisitos legales aplicables a las ONGs o se crea razonablemente que el mismo es inminente.”

(3) El derecho a la privacidad

Los representantes de la sociedad civil, ya sea a nivel individual o a través de sus organizaciones,

⁷⁶ Consulte Partido Comunista Unido de Turquía y otros v. Turquía, fallo del 30 de enero de 1998, Informes 1998-I, párr. 33, en el cual la Corte Europea observó que el derecho de libre asociación sería en gran parte teórico e ilusorio si se limitara a la fundación de una asociación, ya que las autoridades nacionales podrían disolverla inmediatamente sin tener que cumplir con el Convenio. También consulte la recomendación del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las ONG, Sección IV (# 44) (“La personalidad jurídica de las ONG sólo puede cesar de acuerdo con un acto voluntario de sus miembros —o, en el caso de una ONG de no afiliados, de su órgano rector— o en los casos de bancarrota, de una inactividad prolongada o de una grave mala conducta”).

⁷⁷ Consulte McBride, Jeremy, *International Law and Jurisprudence in Support of Civil Society*, Enabling Civil Society, Public Interest Law Initiative, ©2003, p. 46 (“...Sería muy difícil justificar los intentos (ya sean durante la etapa de inscripción o posteriormente) de determinar en detalle la forma en que una asociación debe organizar sus asuntos —si debería tener ésta o aquella estructura administrativa— y, sin lugar a dudas, no deben haber intentos para interferir con la elección de sus representantes”).

⁷⁸ De hecho, este principio se aplica a cualquier organización que se rija predominantemente por el derecho privado.

⁷⁹ El marco jurídico de ciertos países podría establecer algunas normas mínimas apropiadas sobre la dirección de estas organizaciones, relacionadas con temas tales como la denominada restricción de no distribución de los beneficios, el órgano rector de más alta jerarquía, conflictos de interés, etc.

⁸⁰ Consulte McBride, p. 46.

⁸¹ Consulte Center for Human Rights, University of Pretoria, African Human Rights System: The African Charter, disponible en línea: ([http://www.chr.up.ac.za/centre/publications/ahrs/african charter.html](http://www.chr.up.ac.za/centre/publications/ahrs/african%20charter.html)).

disfrutan del derecho a la privacidad. El artículo 17 del PIDCP consagra este derecho: “(1) Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia.... (2) Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”⁸² Asimismo, el Comité de Derechos Humanos del PIDCP ha reconocido que ciertos derechos “pueden disfrutarse en comunidad con otros.”⁸³

Al reconocer la probabilidad de una intromisión gubernamental en los locales de las entidades de derecho privado, incluidas las ONG, es natural que el derecho a la privacidad se disfrute en comunidad con otros. De hecho, al analizar un lenguaje similar en el Convenio Europeo de Derechos Humanos,⁸⁴ la Corte Europea ha sostenido específicamente que este derecho no se limita a las personas sino también que se amplía para aplicarse a las entidades corporativas.⁸⁵

III. El derecho a la libre expresión

Los representantes de la sociedad civil, ya sea a nivel individual o a través de sus organizaciones, gozan del derecho a la libre expresión.

Al igual que la libertad de asociación, la libertad de expresión se encuentra consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en una larga lista de otros instrumentos regionales y de la ONU.⁸⁶ Se debe destacar que la libertad de asociación está estrechamente relacionada con la libertad de expresión.⁸⁷ La restricción del derecho a hablar abiertamente sobre temas de importancia pública menoscaba directamente la libertad de asociación, ya que las personas participan en las ONG a fin de expresarse de forma más fuerte y enérgica.⁸⁸

La libertad de expresión no sólo protege las ideas que se consideran como inofensivas o como una cuestión de indiferencia, sino también las que “ofenden, conmocionan o perturban”, ya que el pluralismo es fundamental para una sociedad democrática.⁸⁹ Este punto es fundamental a la luz de las restricciones gubernamentales contra las actividades “políticas” o “extremistas”, las cuales pueden interpretarse para restringir cualquier expresión de crítica al gobierno. De forma similar, los Estados no pueden restringir los derechos con base en “una opinión política o de otra índole.”⁹⁰ El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha señalado de forma expresa que nunca se deben aplicar las restricciones a:

⁸² La Declaración Universal de Derechos Humanos utiliza un lenguaje casi idéntico en su artículo 12: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

⁸³ Comité de Derechos Humanos del PIDCP, Observación General No. 31(9), Índole de la Obligación Jurídica General Impuesta en los Estados Partes del Pacto, 26 de mayo del 2004.

⁸⁴ “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”. Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁸⁵ Consulte *Niemietz v. Alemania*, 13710/88, ECHR 80 (16 de diciembre de 1992), en el cual la Corte no encontró razón alguna por la que la noción de “vida privada” debería excluir las actividades de índole profesional o comercial.

⁸⁶ Véase el Anexo para una lista ilustrativa de documentos internacionales relevantes.

⁸⁷ De hecho, la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de asociación se deriva de la libertad de expresión (consulte *Ezeliñ v. Francia*, fallo del 26 de abril de 1991, Serie A, No. 202; (1992) 14 EHRR 362.)

⁸⁸ Consulte *Partido de la Libertad y la Democracia (OZDEP) v. Turquía*, (Aplicación 23885/94), fallo del 8 de diciembre de 1999.

⁸⁹ Consulte *Partido Socialista y Otros v. Turquía*, (Aplicación 21237/93), fallo del 25 de mayo de 1998; (1999) 27 EHRR 51, p. 24.

⁹⁰ Artículo 2 del PIDCP: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Véase también el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

“Las conversaciones en torno a las políticas gubernamentales ni a los debates políticos; la presentación de informes sobre derechos humanos, las actividades gubernamentales y la corrupción dentro del gobierno; la participación en las campañas electorales, las manifestaciones pacíficas o las actividades políticas, lo que incluye la paz o la democracia; y la expresión de opiniones y disensión, religiones o creencias, incluidos los de las personas que pertenecen a las minorías o a los grupos vulnerables.”⁹¹

Por consiguiente, bajo el derecho internacional, los representantes de la sociedad civil —de forma individual o colectiva— tienen el derecho a pronunciarse críticamente contra el gobierno en asuntos relacionados con los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los artículos del 6 al 9 de la Declaración de los Defensores abordan de forma particular y detallada a la libertad de expresión, con respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y dispone que “toda persona... individualmente y con otras” tienen los siguientes derechos:⁹²

- A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- A publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;⁹³

- A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a atraer la atención del público hacia esos asuntos a través de medios adecuados;
- A desarrollar y a debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a abogar por su aceptación;
- A presentar ante los órganos y las agencias gubernamentales... críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, la protección y la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y
- A denunciar las políticas y las acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los Estados no deben restringir la libertad de expresión directamente o “por métodos o medios indirectos.”⁹⁴ Los Estados también deben abstenerse de promulgar leyes y respaldar políticas que restrinjan las posibles actividades (y, por lo tanto, la expresión) de la sociedad civil a través de definiciones ambiguas, imprecisas y amplias de conceptos tales como “político” o “extremismo.”⁹⁵ Existe una presunción contra cualquier reglamentación estatal que interfiera en la libertad de expresión. Tal como sucede con la libertad de asociación, la prueba analítica tiene tres componentes, pero los mismos son distintos y

⁹¹ Parágrafo 5(p) de la Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la libertad de opinión y expresión, 12 de octubre del 2009.

⁹² Declaración de los Defensores, Artículos del 6 al 9.

⁹³ Un corolario de este principio es que las ONG deben tener acceso a los medios de comunicación tanto nacionales como los que tienen sede en el extranjero. Consulte Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Principios Rectores*, No. 8 (“Los gobiernos no deben interferir en el acceso de las ONG a los medios de comunicación nacionales o con sede en el extranjero”).

⁹⁴ Véase por ejemplo el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁹⁵ El Comité de Derechos Humanos del PIDCP revisó la ley rusa “para luchar contra actividades extremistas” y expresó su preocupación sobre el hecho de que la “definición de ‘actividad extremista’... es demasiado ambigua para proteger a las personas y las asociaciones contra la arbitrariedad en su aplicación”. PIDCP, A/59/40 vol. I (2003) 20, párr. 64 (20).

específicos para la libertad de expresión. Cualquier limitación:

- Se debe estipular por ley;
- Debe dirigirse a la búsqueda de uno de los propósitos gubernamentales legítimos que se incluyen en el Artículo 19(3) del PIDCP, es decir, el respeto a los derechos y la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública; y
- Debe ser necesaria (el medio menos restrictivo que se necesite para lograr tal propósito).

“Además, cualquier legislación que restrinja el derecho a la libertad de expresión debe aplicarse mediante un órgano independiente de cualquier influencia política, comercial o de cualquier otra índole que no esté justificada, de forma que no sea arbitraria o discriminatoria y con las salvaguardas adecuadas contra el abuso, lo que incluye la posibilidad de cuestionar y remediar su aplicación abusiva.”⁹⁶

IV. El derecho a la comunicación y la cooperación

Las personas y las OSC tienen el derecho a comunicarse y buscar la cooperación con otros elementos de la sociedad civil, sector privado, las organizaciones internacionales y los gobiernos, tanto dentro como fuera de sus países de origen.

(1) El derecho a la comunicación

Los representantes de la sociedad civil, ya sea a nivel individual o a través de sus organizaciones, tienen el derecho a recibir y difundir información, sin importar las fronteras, a través de cualquier medio de comunicación.

- El artículo 19(2) del PIDCP protege el derecho de libre expresión en un lenguaje que abarca el derecho a la comunicación para una amplia gama de actores tanto en sus países como en el exterior, y a través de una variedad de medios: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea verbalmente, por escrito o en forma impresa o artística, o cualquier otro procedimiento de su elección.”⁹⁷
- La Declaración de los Defensores ofrece muchos más detalles. El artículo 5 confiere a toda persona el derecho, ya sea individual o colectivamente, *en el plano nacional e internacional* (se ha añadido el énfasis del texto en cursiva): “(a) A reunirse o manifestarse pacíficamente; (b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales; y (c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.”
- Otros instrumentos internacionales de derechos humanos definen el derecho a la libre expresión de forma tal que incluyen el derecho a recibir información de otros. El artículo 9(1) de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos señala específicamente que “todo individuo tendrá derecho a recibir

⁹⁶ Véase el Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, presentado el 16 de mayo del 2011 ante el Consejo de Derechos Humanos, en ocasión de su décimo séptima sesión, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf, párrafo 24.

⁹⁷ El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos utiliza un lenguaje casi idéntico: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

información.” Utilizando un lenguaje que se asemeja al PIDCP, el artículo 13(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”⁹⁸

- El derecho internacional también protege a las personas de intromisiones infundadas en su libertad de movimiento. La habilidad de trasladarse libremente es un aspecto esencial para una comunicación eficaz y la cooperación entre los representantes de la sociedad civil. En este sentido, el artículo 12 del PIDCP señala que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él” y que además “toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.”⁹⁹

(2) El derecho a comunicarse mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación.

El derecho a recibir y a impartir información, sin importar las fronteras, a través de cualquier medio,

abarca las comunicaciones a través de Internet y las tecnologías de información y comunicación.¹⁰⁰ El lenguaje utilizado en la Declaración Universal y el PIDCP se redactó de forma tal que se puedan prever e incluir adelantos tecnológicos futuros a través de los cuales las personas pueden ejercer su derecho a la libertad de expresión. “Por lo tanto, el marco del derecho internacional de derechos humanos es... igualmente aplicable a las tecnologías como Internet.”¹⁰¹ Recientemente, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU confirmó este punto de vista al hacer un llamado a los Estados para que se abstuvieran de imponer restricciones que no fueran congruentes con el Artículo 19(3) del PIDCP sobre “ el acceso o el uso de las tecnologías de información y comunicación, lo que incluye la radio, la televisión e Internet” .¹⁰² En su informe del 2011 al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial de la ONU hizo énfasis en que “debe haber tan pocas restricciones como sea posible a la afluencia de información a través de Internet, con excepción de pocas circunstancias excepcionales y limitadas que estén prescritas en el derecho internacional” y “la plena garantía del derecho a la libertad de expresión debe ser la norma y cualquier limitación se debe considerar como una excepción, y nunca se debe reversar este principio.”¹⁰³

⁹⁸ El artículo 13 de la Convención Americana prosigue al disponer que el ejercicio de este derecho “no puede estar sujeto a previa censura” (artículo 13(2)) y “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de los medios impresos, de frecuencias de transmisión, o de equipo utilizado en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones” (artículo 13(3)).

⁹⁹ La libertad de movimiento es un concepto muy importante dentro de los derechos humanos y mucho se ha escrito al respecto. Destacamos su importancia para el derecho a la comunicación y la cooperación.

¹⁰⁰ El derecho a comunicarse a través de tecnologías basadas en Internet lo abarca el derecho a la comunicación. Sin embargo, debido a la importancia de Internet y de las tecnologías basadas en ésta, destacamos este aspecto de la comunicación como un principio distinto. Para consultar un análisis detallado sobre la relación entre las nuevas tecnologías y las libertades fundamentales, véase Douglas Rutzen y Jacob Zenn, “*Association and Assembly in the Digital Age*,” *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 13, No. 4, diciembre del 2011 (http://www.icnl.org/research/journal/vol13iss4/art_1.htm).

¹⁰¹ Véase el Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, presentado el 16 de mayo del 2011 ante el Consejo de Derechos Humanos, en ocasión de su décimo séptima sesión: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf.

¹⁰² Parágrafo 5(p) de la Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la libertad de opinión y expresión, 12 de octubre del 2009.

¹⁰³ Véase el Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, presentado el 16 de mayo del 2011 ante el Consejo de Derechos Humanos, en ocasión de su décimo séptima sesión: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf, parágrafo 68.

(3) El derecho a la cooperación a través de redes

Las personas y las OSC tienen el derecho a formar y participar en redes y coaliciones, con el fin de incrementar la comunicación y la cooperación, al igual que para lograr sus propósitos legítimos. Las redes y las coaliciones pueden representar un medio fundamental para el intercambio de información y experiencias, la concientización y la participación en actividades de incidencia. En especial, Internet ha abierto nuevas posibilidades para el establecimiento de redes. La velocidad y el alcance global de Internet permiten que las personas y las OSC diseminen información en “tiempo real” y movilicen a la gente de forma rápida y eficaz. El derecho a cooperar a través de estas redes, ya sean entes informales o entidades inscritas, se basa en las libertades de asociación y de expresión, según se explicó anteriormente.

V. El derecho a la libre reunión pacífica

Los representantes de la sociedad civil, tanto de forma individual como a través de sus organizaciones, disfrutan de la libertad de reunión pacífica.

La libertad de reunión se encuentra consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 21) y otros instrumentos regionales y de la ONU.

De forma similar a la libertad de expresión, la libertad de reunión está entrelazada de modo inextricable con la libertad de asociación. Esto se refleja a través de las disposiciones dentro de

los instrumentos jurídicos internacionales que abarcan tanto la libertad de asociación como la de reunión. Por ejemplo, el Artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.” De forma similar, el Convenio Europeo brinda protección a ambos derechos mediante su Artículo 11: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación ... con otras.” Además, en la jurisprudencia se ha hecho énfasis en la naturaleza de reforzamiento mutuo de las tres libertades fundamentales. Según la Corte Europea, la protección de las opiniones y la libertad de expresarlas es uno de los objetivos de las libertades de reunión y de asociación.¹⁰⁴ De hecho, se podría considerar que cada una de estas tres libertades fundamentales es un elemento “facilitador” de otros derechos.

Tal como sucede con la libertad de asociación, la libertad de reunión es pertinente para todas las personas. El lenguaje utilizado en el Artículo 2(1) del PIDCP reafirma la obligación estatal de velar por los derechos de “todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción.” Ello incluye a las minorías, las mujeres, los niños, los defensores de derechos humanos y los integrantes de las diversas poblaciones vulnerables, tanto los nacionales como los que no lo son, ya sean apátridas, refugiados, extranjeros, personas en busca de asilo, inmigrantes y turistas.¹⁰⁵ Se incluye tanto a las personas naturales como jurídicas. Con respecto a éstas, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos ha hecho énfasis en que “las reuniones pueden organizarlas una ONG, un sindicato, un grupo con fines específicos,

¹⁰⁴ Consulte Partido de la Libertad y la Democracia (OZDEP) v. Turquía, Aplicación 23885/94, Sección 37, CEDH, 1999-VIII.

¹⁰⁵ Véase el Comentario General No. 15 de 1994 del Comité de Derechos Humanos.

un movimiento social o los defensores individuales que busquen plantear un asunto para el debate o protestar en contra de diferentes tipos de violaciones a los derechos humanos.”¹⁰⁶

De la misma forma en que la libertad de expresión protege las ideas que ofenden, conmocionan o perturban, la libertad de reunión protege una manifestación que ocasiona molestias u ofende a las personas opuestas a las ideas o las demandas que se buscan promover.¹⁰⁷ Una manifestación en un lugar público “inevitablemente ocasiona cierto nivel de trastorno en la vida cotidiana, lo cual incluye interrupciones en el tráfico.” Por consiguiente, las autoridades públicas tienen el deber de mostrar cierto nivel de tolerancia hacia las reuniones pacíficas.

Las ideas políticas merecen una protección especial. “Existe muy poco ámbito... para las restricciones a los discursos políticos o los debates sobre asuntos de interés público.”¹⁰⁸ “En una sociedad democrática basada en el estado de derecho, las ideas políticas que cuestionan el orden existente —y cuya realización se defiende a través de medios pacíficos— deben contar con una oportunidad adecuada para expresarse a través del derecho de reunión y otros medios lícitos.”¹⁰⁹

(1) Una presunción a favor de la celebración de las reuniones

La ley debe afirmar una presunción a favor de la celebración de reuniones. No se debe exigir a quienes deseen reunirse la obtención de un permiso para hacerlo. De hecho, muchas formas de reunión no necesitan ningún tipo de reglamentación gubernamental y la ley no debe imponer ninguna obligación de enviar una notificación previa para que se pueda llevar a cabo una reunión.¹¹⁰

El derecho internacional reconoce que, en ciertas circunstancias, se puede justificar el requisito de enviar una notificación previa debido al deber estatal de proteger el orden público, la seguridad y los derechos y libertades de los demás. El Comité de Derechos Humanos del PIDCP ha respaldado el requisito de una notificación previa, al igual que los mecanismos regionales.¹¹¹ Sin embargo, las reglas sobre las notificaciones no deben ser tan onerosas como para que equivalgan a un requisito de permiso o den origen a una denegación arbitraria.

Cuando se combinan los requisitos de notificación con la denegación arbitraria, o con la incapacidad de las autoridades reglamentarias de responder de manera rápida, el resultado es una restricción excesiva de la libertad de reunión. Cuando no se responde rápidamente, la ley debe presumir que los organizadores de la reunión puedan proceder con la misma según los términos de la notificación. Cuando se -niegue el permiso, la ley debe ofrecer la

¹⁰⁶ Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011p. 26 (“Al igual que el derecho a participar en actividades pacíficas puede ejercerse de forma individual o en asociación con otros, es importante hacer énfasis en que no es necesario que una ONG tenga personalidad jurídica para participar en reuniones, lo que incluye las manifestaciones”).

¹⁰⁷ Véase Plataforma “Arzte fur das Leben” v. Austria, fallo del 21 de junio de 1998, Serie A no. 139, p. 12, Sección 32.

¹⁰⁸ Véase Wingrove v. el Reino Unido, fallo del 25 de noviembre de 1996, Informe 1996-V, pp. 1957-58, Sección 58.

¹⁰⁹ Véase Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden e Ivanov v. Bulgaria.

¹¹⁰ Véanse los lineamientos sobre la libertad de reunión pacífica. Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos y la Comisión de Venecia, OSCE/ODIHR 2010: <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.

¹¹¹ Véase Comité de Derechos Humanos, Auli Kivenmaa v. Finlandia (1994).

posibilidad de recurrir a una apelación expedita.¹¹² Además, la ley debe permitir las reuniones espontáneas. En otras palabras, la ley debe ofrecer una excepción al requisito de notificación cuando la misma no sea práctica. La capacidad de responder de forma pacífica e inmediata a un incidente o acontecimiento es esencial para la libertad de reunión.¹¹³

(2) La responsabilidad de reuniones simultáneas

La libertad de reunión puede dar origen a reuniones o “contramanifestaciones” simultáneas. En tales casos, la ley y el Estado tienen una responsabilidad especial. En primer lugar, la ley debe permitir las contramanifestaciones para que las personas puedan expresar su desacuerdo con los puntos de vista expresados en otra reunión pública. No obstante, “el derecho a llevar a cabo una contramanifestación no puede extenderse para inhibir el ejercicio del derecho a celebrar una manifestación.”¹¹⁴ Como segundo punto, el Estado tiene un deber positivo de proteger las reuniones pacíficas y sus participantes.¹¹⁵ Esta responsabilidad es particularmente importante en los casos en los que se lleven a cabo reuniones simultáneas de oposición.

(3) La protección contra una intromisión estatal infundada en la libertad de reunión

Tal como sucede con la libertad de asociación, el derecho internacional establece una presunción contra cualquier reglamentación estatal que equivaldrá a una restricción a los derechos reconocidos. La intromisión en la libertad de reunión sólo puede justificarse cuando está “de conformidad con la ley,”¹¹⁶ con la intención de fomentar los objetivos legítimos del gobierno y ello es necesario para una sociedad democrática. Los intereses legítimos del gobierno sólo abarcan los siguientes: “seguridad nacional, orden público, la protección de la salud o la moral pública, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.”¹¹⁷ Con frecuencia se aplican medidas administrativas que restringen o impiden la libertad de reunión sin mucha consideración a estos intereses gubernamentales.¹¹⁸

La prueba de proporcionalidad sobre el hecho de que las medidas son “necesarias en una sociedad democrática” y que forma parte de la prueba analítica, vislumbra que cualquier injerencia deberá ser con el medio menos intrusivo disponible. Se señala que es probable que la aplicación general de una restricción

¹¹² Véase el Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011, p. 30 y 32. (“Los Estados deben velar por que existan procedimientos satisfactorios de revisión de las quejas presentadas en aquellos casos en que se impongan restricciones a las reuniones. Además, los Estados deben velar por el acceso a los tribunales para apelar cualquier decisión de restringir una reunión, aunque esto no debe representar un reemplazo de los procedimientos satisfactorios de revisión administrativa...”).

¹¹³ *Ibíd.*, p. 32. (“Si bien se reconoce que para poder cumplir con su responsabilidad de proteger a los defensores que participan en una reunión, se debe notificar previamente a las autoridades, se insta a los Estados a considerar en circunstancias excepcionales que los defensores, con el propósito de protestar contra las violaciones a los derechos humanos, puedan tener la posibilidad de responder inmediatamente a un acontecimiento al celebrar reuniones públicas y pacíficas.”)

¹¹⁴ Véase Plataforma “Arzte für das Leben” v. Austria, fallo del 21 de junio de 1998, Serie A no. 139, p. 12, Sección 32.

¹¹⁵ Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011p. 33.

¹¹⁶ Merece la pena observar que el aspecto de “conforme a la ley” pertinente a la libertad de reunión es distinto al de “prescrito por ley” pertinente a la libertad de asociación. El primero se ha interpretado como una norma más amplia que supone que las “restricciones a las reuniones pacíficas pueden imponerse no sólo por ley sino también a través de una autorización estatutaria más general, tales como una orden ejecutiva o un decreto.” Véase el Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011, p. 31.

¹¹⁷ PIDCP, Artículo 21.

¹¹⁸ Véase el Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011, p.31.

jurídica, tal como la prohibición total de todas las manifestaciones, no supere la prueba de proporcionalidad.

Hay una variedad de otros asuntos reglamentarios que van más allá del ámbito de este informe. Entre otros, los temas fundamentales se relacionan con las responsabilidades de los organizadores de una manifestación, al igual que los deberes de los entes encargados del orden público. Estos y otros asuntos se abordan detalladamente a través de otras fuentes.¹¹⁹

VI. El derecho a buscar y a obtener recursos

Bajo parámetros muy amplios, las ONGs tienen el derecho a buscar y obtener fondos de fuentes lícitas.

Las fuentes lícitas deben incluir a las personas, empresas y los negocios, otros actores de la sociedad civil, las organizaciones internacionales, las instituciones intergubernamentales, y los gobiernos locales, nacionales y extranjeros. Las restricciones a los recursos representan una amenaza directa a la habilidad de las OSC para funcionar. Las limitaciones para recibir fondos, especialmente extranjeros, se han transformado en algo común. No obstante, tal como lo demostrará esta sección, con frecuencia estos impedimentos violan el derecho internacional.

- Al proteger la libertad de asociación, el artículo 22 del PIDCP, establece límites a la habilidad estatal de restringir este derecho. Las restricciones justificables son aquellas

prescritas “por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en aras de la seguridad nacional, del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.”¹²⁰

Las restricciones al financiamiento que obstaculizan que las OSC logren sus objetivos bien pueden constituir una intromisión injustificable en la libertad de asociación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) reconoció el problema existente con estas restricciones y expresó su “profunda preocupación” por la Ley No. 153 de 1999 en Egipto (“Ley sobre Asociaciones e Instituciones Civiles”), la cual “le confiere al gobierno el control del derecho de las ONGs a gestionar sus propias actividades, lo que incluye el financiamiento externo.”¹²¹

- El artículo 13 de la Declaración de los Defensores reconoce de forma explícita el derecho a acceder financiamiento como derecho independiente: “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.”¹²² La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos explica que la Declaración ofrece protecciones específicas a los defensores de los derechos humanos, al igual que el derecho a “solicitar, recibir y utilizar recursos con el propósito de proteger los derechos humanos (*lo que incluye la obtención de fondos provenientes del*

¹¹⁹ Véanse los lineamientos sobre la libertad de reunión pacífica. Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos y la Comisión de Venecia, OSCE/ODIHR 2010: <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.

¹²⁰ Artículo 22(2) del PIDCP.

¹²¹ Egipto, CDESC, E/2001/22 (2000) 38, párrafos 161 y 176: http://www.bayefsky.com/themes/public_general_concluding-observations.php.

¹²² Artículo 3 de la Declaración de los Defensores: “El derecho interno, congruente con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades”.

exterior)”¹²³ (se ha añadido el énfasis del texto en cursiva).

- En su informe titulado “Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos”, las Naciones Unidas identificó de forma explícita “leyes por las que se prohíbe o restringe la recepción de fondos extranjeros para actividades de derechos humanos” como uno de los principales temas de preocupación.¹²⁴ Y si se protege a las OSC de derechos humanos para que reciban fondos del exterior, entonces también se debe proteger el mismo derecho de aquellas OSC que participan en otras actividades (tales como los servicios sociales); si no se estaría justificando un tratamiento discriminatorio.
- En el *Comentario a la Declaración sobre el derecho y la responsabilidad de los individuos, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente* (emitido en julio del 2011), la Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos afirmó que “para que las organizaciones de derechos humanos puedan llevar a cabo sus actividades, es indispensable que puedan desempeñar sus funciones sin ningún impedimento, lo que incluye las restricciones al financiamiento. Cuando las personas son libres de ejercer su derecho a asociarse, pero se les niegan los recursos para llevar a cabo actividades y administrar una organización, su derecho a la libre asociación se vuelve nulo.”¹²⁵
- En el Informe de la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, con fecha de octubre del 2004, Hina Jilani incluyó “restricciones al financiamiento” como una categoría de los impedimentos jurídicos que “afectaron seriamente la capacidad de los defensores de los derechos humanos para llevar a cabo sus actividades.”¹²⁶ Entre las recomendaciones de la Representante Especial se incluyó la siguiente: “Los gobiernos deben permitir el acceso de las ONGs al financiamiento externo como parte de la cooperación internacional, a la cual tiene derecho la sociedad civil, al mismo grado que la tienen los gobiernos. Los únicos requisitos legítimos de estas ONG deben ser aquellos en aras de la transparencia.”¹²⁷
- La Declaración de los Defensores no es el único instrumento que protege el derecho a recibir financiamiento. La misma ha seguido la iniciativa de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones, que proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1981. Naturalmente, el aspecto central de esta Declaración es el “la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.”¹²⁸ Pero el artículo 6 de la Declaración reconoce que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión debe incluir, entre otras cosas, la libertad de “solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo, por parte de particulares e

¹²³ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en <http://www.ohchr.org/english/issues/defenders/declaration.htm>.

¹²⁴ Folleto Informativo No. 29: *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*, p. 21.

¹²⁵ Comentario a la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, Relatora Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, julio del 2011, p. 95: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationofdefendersJuly2011.pdf>.

¹²⁶ Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p. 20.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹²⁸ Artículo 1 de la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones.

instituciones.”¹²⁹ Nuevamente, no se efectúa distinción alguna entre las fuentes nacionales y extranjeras.

- En su Sección VI (#57) la Recomendación del Consejo de Europa señaló lo siguiente: “Las ONGs deben recibir asistencia en la consecución de sus objetivos a través del financiamiento público y otras formas de apoyo, tal como la exención de impuestos sobre la renta y otros tipos de contribuciones y gravámenes a sus cuotas de membresía, a los fondos y servicios que reciban de los donantes o de las agencias gubernamentales e internacionales, y a los ingresos percibidos mediante sus inversiones, alquileres, regalías, actividades económicas y transacciones de propiedad, al igual que incentivos para efectuar donaciones a través de deducciones y créditos fiscales.”
- El Documento de Copenhague de 1990, que elaboró la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), establece una serie de compromisos para los 55 Estados participantes en la misma. El párrafo 10.3 de este documento aborda la creación de las ONGs para la promoción de los derechos humanos, mientras que el párrafo 10.4 señala que se debe permitir tanto a las personas como a los grupos a tener “un acceso sin obstáculos a entes similares y a la comunicación con éstos dentro y fuera de sus países y con las organizaciones internacionales... y a solicitar, recibir y utilizar, para los propósitos de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales,

contribuciones voluntarias por parte de fuentes nacionales e internacionales según lo disponga la ley.”

- En marzo del 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe que se centra en la responsabilidad de los Estados al respecto. Los mismos deben “abstenerse de restringir los medios de financiamiento de las organizaciones de derechos humanos. Los Estados deben permitir y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, en condiciones de transparencia.”¹³⁰

Además de las manifestaciones directas sobre el derecho a solicitar y recibir fondos, el marco jurídico internacional protege el derecho a la propiedad.¹³¹ El artículo 17 de la Declaración Universal extiende a todos este derecho de poseer propiedades y de recibir protección contra el despojo arbitrario del Estado. Esto podría interpretarse como que incluye a las entidades jurídicas y por lo tanto a las OSC.

De hecho, la Corte Europea ha afirmado que el artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual protege el derecho al “disfrute pacífico de sus posesiones,”¹³² es pertinente tanto para las personas físicas como jurídicas. Aunque la Corte Europea ha descubierto que este derecho no da garantías al derecho de adquirir posesiones, la misma ha señalado, de manera significativa, que el derecho a la propiedad incluye el derecho de disponer de la propiedad

¹²⁹ *Ibid.*, artículo 6(f).

¹³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los y las Defensores/as de los Derechos Humanos en las Américas*, Doc: OEA/Ser.L/V/II.124Doc.5rev.1 (7 de marzo del 2006), Recomendación 19.

¹³¹ El artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que: “(1) Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente; (2) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.”

¹³² El artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo señala que: “toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para asegurar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.”

de uno.¹³³ Naturalmente, este último derecho abarcaría el derecho de realizar contribuciones a las OSC para la consecución de propósitos lícitos.

VII. El deber estatal de brindar protección

El Estado tiene la obligación de promover el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, al igual que la obligación de proteger los derechos de las OSC. El deber del Estado es tanto negativo (es decir, abstenerse de injerir en los derechos humanos y las libertades fundamentales) como positivo (es decir, velar por el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales). El deber estatal de brindar protección también es pertinente para ciertas organizaciones intergubernamentales, entre las que se incluye, por supuesto, a las Naciones Unidas.

International law has placed on states the El derecho internacional ha asignado a los Estados la obligación de velar por que se protejan los derechos consagrados en este derecho (la Declaración Universal, el PIDCP, etc.):

- El artículo 55 de la Carta de la ONU señala que “...las Naciones Unidas promoverá el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Asimismo, el artículo 56 estipula que “todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.”
- El sexto párrafo de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma lo siguiente: “Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación

con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales ...”

- El artículo 2 del PIDCP dispone que “(1) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna... (2) Cada Estado parte se compromete a adoptar las medidas necesarias... las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto.” Asimismo, en su Observación General 31(7) (2004), el Comité de Derechos Humanos del PIDCP hizo énfasis en la obligación que tiene el Estado: “El artículo 2 impone a los Estados partes la obligación de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas, educativas y de otra índole adecuadas para cumplir sus obligaciones jurídicas.”
- También, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que: “(1) Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive y en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”
- El artículo 6 de la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo señala que “todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos...”

¹³³ Clare Ovey y Robin White, *The European Convention on Human Rights*, tercera edición, Oxford University Press, 2002.

- La Declaración y el Programa de Acción de Viena¹³⁴ señala que “los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos.”
- En el artículo 2 de la Declaración de los Defensores se asevera que “los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.”
- La Declaración de Vilnius, de la Comunidad de Democracias (2011) señala lo siguiente: “Haciendo énfasis en que un entorno jurídico propicio para la sociedad civil es un componente esencial de una democracia sostenible y destacando la importancia del apoyo continuo a la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en sus esfuerzos para ejercer y promover la libertad de expresión, asociación y reunión... condenamos la persecución continua de los activistas de la sociedad civil en muchos países en todo el mundo y nos oponemos categóricamente a las medidas represivas en contra de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Respalamos de forma activa la promoción de los derechos de toda persona, incluidos los miembros de la sociedad civil, a la libertad de expresión, reunión y asociación...”

A la luz de esta serie de normas internacionales, un Estado no sólo está obligado a abstenerse de interferir en los derechos humanos y las libertades fundamentales, sino también que tiene el deber positivo de velar por el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas las libertades de asociación y de expresión, entre otras.¹³⁵ Este deber incluye una obligación a fin de velar por que el marco legislativo relativo a la libertad de asociación y a la sociedad civil sea favorable y por que se establezcan los mecanismos institucionales necesarios para garantizar los derechos reconocidos de todas las personas. Un marco jurídico propicio contribuirá a crear un entorno adecuado para las ONGs durante todo su ciclo de vida.¹³⁶ Los mecanismos institucionales necesarios podrían incluir, entre otros, una fuerza policial para proteger a la gente contra las violaciones de sus derechos por parte de los actores estatales y no estatales, y un poder judicial independiente y capaz de ofrecer soluciones.

¹³⁴ La adoptó la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

¹³⁵ La alegación de soberanía no puede ser más importante que el ‘deber de brindar protección’ del Estado. El Estado que aduce la soberanía merece respeto sólo en la medida en que proteja los derechos básicos de sus ciudadanos. Es de los derechos de éstos que deriva el propio. Cuando los viola, lo que Walzer denomina ‘la presunción de lo que es apto’ entre el gobierno y los gobernados desaparece y, con ello, la alegación estatal de plena soberanía. (Consulte S. Hoffmann, *The Politics and Ethics of Military Intervention, Survival*, 37:4, 1995-96, p.35. También consulte V. Popovski, *Sovereignty as Duty to Protect Human Rights*, www.un.org/Pubs/chronicle/2004/Issue4/0404p16.html).

¹³⁶ Para mayor información sobre los elementos de un entorno jurídico propicio, consulte *Checklist for NPO Laws*, ICNL (www.icnl.org) o *Guidelines for Law Affecting Civic Organizations*, OSI.

Con Miras al Futuro: La Protección y el Fortalecimiento del Espacio de la Sociedad Civil

Desde el lanzamiento del proyecto “La Defensa de la Sociedad Civil” en el 2007, diversos grupos de la misma y la comunidad internacional han tomado pasos importantes para enfrentar la preocupante tendencia que se describió en este informe, en cuanto al establecimiento de entornos cada vez más restrictivos. Estos esfuerzos han originado un mayor grado de importancia de la libertad de reunión y de asociación en el diálogo internacional, con lo cual se ha impedido la aprobación de leyes restrictivas en varios países y se ha exhortado a varios gobiernos a que desarrollen marcos jurídicos progresistas.

A pesar de la creciente respuesta internacional, la sociedad civil continúa perdiendo espacio en muchos países. Al igual que los entornos jurídicos restrictivos aumentaron después de las denominadas “Revoluciones de Colores” en algunas ex repúblicas socialistas, la “Primavera Árabe” del 2011 desencadenó una serie de medidas en contra de los alzamientos populares, los movimientos públicos y las asociaciones cívicas. Esta proliferación de restricciones jurídicas impuestas a la sociedad civil continúa en todo el mundo, mientras se añaden otras medidas a las formas tradicionales de represión, tales como encarcelamientos, acoso, desapariciones y ejecuciones.

Para promover la respuesta global ante este reto, el Movimiento Mundial para la Democracia y el Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL) recomiendan las acciones siguientes:

Acciones dirigidas a la comunidad internacional en general:

- Instar a los gobiernos democráticos y a las organizaciones internacionales, incluida las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones multilaterales y regionales apropiadas a respaldar el informe “La Defensa de la Sociedad Civil” y los principios que el mismo plantea, y exhortar a los gobiernos nacionales a adherirse a éstos.
- Exhortar a las democracias establecidas y a las organizaciones internacionales a reafirmar su compromiso con la gobernabilidad democrática, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, y desarrollar políticas congruentes con base en los principios de “La Defensa de la Sociedad Civil.”
- Exhortar a las democracias establecidas y a las organizaciones internacionales a reafirmar que las restricciones propuestas a la libertad de asociación están sujetas a la rigurosa prueba jurídica analítica que se define en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP (consulte la sección titulada “Bajo escrutinio”) y a hacer públicas de manera amplia las transgresiones, especialmente por parte de los signatarios del Pacto.
- Exhortar a los gobiernos democráticos y a las organizaciones internacionales a velar por que se aumente la asistencia a las organizaciones de la sociedad civil, como parte de sus esfuerzos para proteger y reforzar el espacio público para que los ciudadanos incidan y participen en actividades que fomenten y consoliden las transiciones democráticas.

- Exhortar a los gobiernos democráticos y a las organizaciones internacionales a que incrementen su nivel de participación a través de mecanismos ya existentes y cuyo potencial todavía no se ha explotado al máximo, tales como el “Grupo de Trabajo para Fortalecer y Proteger a la Sociedad Civil” de la Comunidad de Democracias y el mandato del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Libertad de Reunión y de Asociación Pacífica, al igual que la aplicación de la Resolución de la Organización de Estados Americanos sobre la “Promoción de los Derechos de Libertad de Reunión y de Asociación en las Américas.”
- Organizar debates y audiencias en los parlamentos, congresos y asambleas nacionales, a fin de concientizar a los legisladores en torno a estos temas y los principios.
- Observar de cerca el grado al que los principios planteados en “La Defensa de la Sociedad Civil”, descritos en este informe, se están aplicando en el marco de las relaciones bilaterales y multilaterales.
- Exhortar a los relatores especiales de la ONU, en especial al Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión y de Asociación Pacífica, a que incorporen los principios de “La Defensa de la Sociedad Civil” en sus informes y otros documentos de la ONU.
- Reconocer, promover y proteger los derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad de reunión y de asociación, mediante el uso de nueva tecnología.

Acciones dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil:

- Aprender más sobre los principios de “La Defensa de la Sociedad Civil” y el grado al que se promueven en sus respectivos países, al igual que en todo el mundo.
- Utilizar el paquete informativo de “La Defensa de la Sociedad Civil” (disponible en www.defendingcivilsociety.org) para profundizar el conocimiento sobre los marcos jurídicos que rigen sus labores y aumentar su capacidad para participar en la reforma de los marcos regresivos existentes.
- Facilitar debates nacionales y regionales para generar interés en los resultados de este informe y las reformas de los marcos jurídicos que rigen a las organizaciones de la sociedad civil.
- Instar a la integración de los principios de la “Defensa de la Sociedad Civil” en estrategias más generales de la sociedad civil, incluidos los esfuerzos en los ámbitos local y nacional para reforzar la participación de las mujeres y de la juventud en asuntos políticos, sociales y económicos; establecer poderes judiciales independientes para aplicar el estado de derecho y fortalecer a los medios de comunicación libres e independientes.
- Insistir en el hecho de que las restricciones propuestas a la libertad de asociación están sujetas a la rigurosa prueba jurídica que se define en el artículo 22 del PIDCP (consulte la sección titulada “Bajo Escrutinio”) y perseguir enérgicamente las transgresiones, especialmente por parte de los signatarios del PIDCP, a través de una publicidad más amplia y litigios en los tribunales internacionales apropiados.
- Traducir este informe a varios idiomas locales para profundizar la comprensión sobre estos temas entre las organizaciones de base de la sociedad civil y el público en general.

- Explorar medios más eficaces para utilizar las nuevas tecnologías y los espacios “virtuales” para conducir las labores democráticas y de derechos humanos, y movilizar el apoyo a tales tareas.
- Compartir los análisis de las medidas jurídicas restrictivas y los informes sobre el impacto de tales medidas con el Relator Especial de la ONU sobre los Derechos a la Libertad de Reunión y de Asociación Pacífica.
- Recopilar y analizar información sobre las mejores prácticas en cuanto a la promoción y la protección de la libertad de reunión y de asociación.
- Colaborar más estrechamente con la comunidad internacional y otros actores, tales como las ONG internacionales, los sindicatos y los legisladores, para desarrollar una respuesta estratégica global.
- Explorar formas de hacer partícipes a los abogados en los esfuerzos de incidencia, especialmente en el análisis de marcos jurídicos, la redacción de leyes y la negociación con funcionarios gubernamentales en torno a las disposiciones técnicas.

Acciones dirigidas a las organizaciones de asistencia democrática:

- Hacer un llamado a las fundaciones y las organizaciones de asistencia democrática a respaldar este informe y los principios de “La Defensa de la Sociedad Civil.”
- Facilitar debates nacionales, regionales e internacionales con los socios de trabajo y los gobiernos, a fin de desarrollar ideas para reformar los marcos jurídicos para velar por que se proteja el espacio de funcionamiento de la sociedad civil en todo país.
- Insistir en el hecho de que las restricciones propuestas a la libertad de asociación están sujetas a la rigurosa prueba jurídica que se define en el artículo 22 del PIDCP (consulte la sección titulada “Bajo Escrutinio”) y a perseguir enérgicamente las transgresiones, especialmente por parte de los signatarios del PIDCP, a través de una amplia publicidad y litigios en los tribunales internacionales apropiados.
- Distribuir copias de este informe entre todos los socios y beneficiarios en el mundo.
- Compartir mutuamente las mejores prácticas para respaldar a las organizaciones de la sociedad civil que enfrentan entornos restrictivos en sus países.

ANEXO: Bibliografía sobre los Principales Instrumentos Internacionales

Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad

<http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/text/Charter%20on%20Democracy.pdf>

Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos

http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html

Carta Árabe de Derechos Humanos

<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/arabcharter.html>

Carta Democrática Interamericana

http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm

Consenso Ministerial de Bamako del 2007, “Democracia, Desarrollo y Reducción de la Pobreza” de la Comunidad de Democracias

http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_07/CP19216S07.doc

Convención Americana sobre Derechos Humanos

<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm>

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_icerd_sp.htm

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexts.htm>

Convención sobre los Derechos del Niño

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

http://www.ruidos.org/Normas/Conv_europeo_dchos_hum.htm

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

<http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/res1591.htm>

Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm

Declaración de Vilnius, Comunidad de Democracias 2011

http://www.ccd21.org/pdf/vilnius_declaration.pdf

Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, Grupos e Instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/40/pr/pr38.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos
<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Declaración y Programa de Acción de Viena
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)

Documento de Copenhague de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (1990) http://www.osce.org/documents/pa/1998/07/168_es.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm

Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt_sp.htm

Principios Rectores más Importantes de la OSCE/ODIHR sobre la Libertad de Asociación con Énfasis en las Organizaciones no Gubernamentales
<http://www.legislationline.org/upload/lawreviews/46/a8/24ea8fac61f2ba6514e5d38af6b2.pdf>

Recomendación CM/Rec (2007)14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la Condición Jurídica de las Organizaciones no Gubernamentales en Europa
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos sobre la “Promoción de los Derechos de Libertad de Reunión y de Asociación en las Américas” (junio del 2011)
<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG05445E04.doc>

Resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre los Derechos a la Libertad de Reunión y Asociación Pacíficas (setiembre del 2010)
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G10/164/82/PDF/G1016482.pdf?OpenElement>

El proyecto de Defensa de la Sociedad Civil –que incluye las consultas regionales, la elaboración de este informe titulado “La Defensa de la Sociedad Civil” y las actividades de promoción de sus resultados– ha sido posible gracias al generoso apoyo de:



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international Canada

The
Hurford
Foundation



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



財團法人
臺灣民主基金會
Taiwan Foundation for Democracy

Las opiniones de los autores expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de los colaboradores mencionados anteriormente, o de los gobiernos que éstos representan.

El Movimiento Mundial para la Democracia y su Comité Directivo Internacional también desean expresar su profundo agradecimiento a la Secretaría del Movimiento Mundial que funciona en la Fundación Nacional para la Democracia y al Centro Internacional de Derecho no Lucrativo por su colaboración y apoyo al proyecto de Defensa de la Sociedad Civil y la elaboración de este informe.



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world



World Movement for Democracy
National Endowment for Democracy
1025 F Street, NW, Suite 800
Washington, DC 20004
USA

Tel: +1 202 378 9700

Fax: +1 202 618 4609

world@ned.org

www.wmd.org