



Asamblea General

Distr. general
7 de agosto de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones
Tema 69 b) del programa provisional*
Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales

Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, presentado con arreglo a la resolución [21/16](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/68/150](#).



Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Resumen

Este es el primer informe que presenta el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En él se abordan cuestiones relativas al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones. El Relator Especial está profundamente preocupado por las crecientes violaciones y abusos de los derechos humanos, que se cometen en distintas partes del mundo contra aquellos que ejercen o procuran ejercer esos derechos en el contexto de las elecciones y que afectan negativamente esas elecciones de forma indeleble.

I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación fue establecido por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución [15/21](#) por un período inicial de tres años. El Consejo nombró a Maina Kiai Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en marzo de 2011, con efecto a partir del 1 de mayo de ese año. Este es el primer informe que presenta el Relator Especial a la Asamblea General, en respuesta a la solicitud formulada por el Consejo en su resolución [21/16](#), de que se presentara un informe anual a la Asamblea General. En el informe se abordan cuestiones relativas al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones, y debe leerse conjuntamente con los informes temáticos del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/20/27](#) y [A/HRC/23/39](#)).

2. Todos los años se llevan a cabo elecciones, plebiscitos y referendos, en muchos países y en distintos niveles, por ejemplo, para elegir presidentes, legisladores y autoridades locales. En la mayoría de las elecciones hay importantes intereses en juego, y las violaciones de derechos humanos, en particular del derecho a la vida, la libertad de expresión, la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación, se han producido de forma generalizada. Desde la perspectiva del Relator Especial, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación han sufrido ataques cada vez mayores, dado que los regímenes que detentan el poder o que desean acceder a él procuran conservarlo u obtenerlo a toda costa. El Relator Especial está convencido de que el contexto de las elecciones merece examinarse especialmente dado que la capacidad de los individuos y las asociaciones de organizarse y actuar libremente se encuentra especialmente en peligro en esa época. El Relator Especial ha llegado a esa conclusión como consecuencia de las crecientes denuncias que ha recibido sobre casos de acoso, intimidación y restricciones indebidas impuestas a individuos, asociaciones y sus miembros antes y después de la celebración de elecciones que han sido cuestionadas.

3. A los efectos de escribir el presente informe, fue muy útil al Relator Especial participar en una reunión de expertos de un día de duración, que se celebró en Ginebra el 1 de junio de 2013. El Relator Especial quisiera agradecer a todas aquellas personas que participaron en la organización de la reunión, y a todos que compartieron sus experiencias para contribuir al informe, tanto en esa reunión como en otros foros. El Relator Especial también tuvo en cuenta otros trabajos pertinentes disponibles en el Consejo¹. La situación de los países que se mencionan en el presente informe ha sido objeto de comunicaciones enviadas a los gobiernos, así como de comunicados de prensa e informes publicados por los titulares de mandatos de procedimientos especiales y funcionarios de alta jerarquía de las Naciones Unidas.

¹ Por ejemplo, el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Belarús, que se centra en los derechos humanos en los procesos electorales ([A/68/276](#)).

II. Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación como parte integrante de la celebración de elecciones libres y justas

A. Democracia y libertad de reunión pacífica y de asociación

4. La democracia, como sistema mediante el cual las personas participan directa o indirectamente en la gestión de los asuntos públicos, resulta atractiva en todo el mundo. En la mayoría de los países del mundo se celebran elecciones, referendos y plebiscitos, en los que las personas eligen a sus representantes y manifiestan sus preferencias respecto de leyes o políticas. Como se establece en el artículo 21 3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos la democracia es un proceso en que “[l]a voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”. Habitualmente se considera que se trata de un proceso en el que se celebran elecciones periódicas, libres y competitivas, para decidir directa o indirectamente las políticas que se adoptarán mediante representantes electos que deben rendir cuentas a su electorado. En otras palabras, la democracia, según se plasma en el proceso electoral, en general implica la aplicación de procesos predecibles y claros con resultados inciertos, en tanto que la ausencia de democracia puede reconocerse porque la totalidad del proceso electoral se caracteriza por la existencia de mecanismos poco claros e inciertos, pero con resultados predecibles. Sin embargo, se está examinando cada vez con más cuidado la calidad de las elecciones para asegurar que los resultados sean representativos de la voluntad de la población. Las elecciones confieren legitimidad a los gobiernos y si no puede considerarse que las elecciones reflejan la voluntad de la población, puede generarse una sensación de malestar y de falta de legitimación que en ocasiones puede desencadenar un conflicto violento. A fin de sostener el ideal democrático, es necesario que los regímenes apoyen el estado de derecho, respeten y protejan los derechos humanos y estén atentos y den respuesta a las opiniones de la población en todo momento.

5. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son parte del proceso democrático, tanto durante el período electoral como entre una elección y otra. El Relator Especial reitera que esos derechos son un elemento esencial de la democracia dado que empoderan a las mujeres, los hombres y los jóvenes para “expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos” (resolución del Consejo 15/21, preámbulo).

6. Más específicamente, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son fundamentales para que los individuos y los grupos de individuos participen en los asuntos públicos. Mediante el ejercicio de esos derechos las personas pueden unir sus preocupaciones e intereses y hacerlos conocer y procurar moldear una gobernanza para que resuelva sus problemas. Por ejemplo, esos derechos son esenciales para hacer campañas y participar en mítines públicos, formar partidos políticos, participar en actividades orientadas a informar a los votantes, emitir votos, observar y vigilar la celebración de elecciones y hacer que los candidatos y los funcionarios electos rindan cuentas.

7. El derecho internacional contiene principios y normas que pueden utilizarse para medir el proceso electoral y sus resultados. Las evaluaciones deben realizarse teniendo en cuenta que los Estados han asumido ciertos compromisos jurídicos y que las elecciones que celebran deben cumplir esos compromisos, lo que da uniformidad y objetividad a la observación de las elecciones. La universalidad, la interrelación y la interdependencia de los derechos humanos también se ven reforzadas porque los Estados tienen la responsabilidad de velar por el ejercicio de todos los derechos durante el proceso electoral a fin de obtener resultados positivos. Este enfoque implica el reconocimiento de que un proceso electoral exitoso va más allá de los hechos acaecidos el día de las elecciones. El marco jurídico, el entorno político y la capacidad institucional existentes antes, durante y después del día de las elecciones inciden en la forma en que se ejercen esos derechos. Además, el Relator Especial considera que un proceso electoral en que se erigen barreras de forma generalizada y sistemática que obstaculizan el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación no puede decirse que sea libre ni justo y por lo tanto no puede considerarse que el resultado de ese proceso producto de la celebración de elecciones “genuinas”, como lo exige el derecho internacional.

8. Es necesario mantener la paz durante el proceso de votación para que el electorado concurra a las urnas y ejerza su derecho de voto. Sin embargo, aunque se trata de una cuestión importante, no debe considerarse una justificación para seguir aplicando malas prácticas electorales ni para imponer restricciones injustificables a los derechos de reunión pacífica y de asociación u otros derechos, por ejemplo, prohibiciones ilimitadas o no sometidas a control de protestas o manifestaciones en contra de los resultados de las elecciones. En los casos en que se violen esos derechos en algún momento durante el proceso electoral, debe poder accederse a mecanismos rápidos y eficaces, presididos por árbitros imparciales, para dar remedio a la situación.

9. En el presente informe el Relator Especial hace hincapié en el papel de las asociaciones en general, y en particular en los partidos políticos como vehículos centrales a través de los cuales los individuos pueden participar en la gestión de los asuntos públicos por medio de los representantes que han elegido. Los partidos políticos tienen un papel esencial que desempeñar “en lo que respecta a asegurar el pluralismo y el correcto funcionamiento de la democracia”². En el presente informe se define un partido político como “una asociación libre de personas, uno de cuyos fines es participar en la gestión de los asuntos públicos, entre otras cosas, mediante la presentación de candidatos a elecciones libres y democráticas”³. Es importante que un partido político sea una “asociación” (A/HRC/20/27, párrs. 51 y 52), aunque será una asociación especializada que quizás esté regulada específicamente en la legislación y que esté sometida a normas distintas de las aplicables a otras asociaciones. El Relator Especial considera que la diferencia fundamental que existe entre los partidos políticos y otras asociaciones es la capacidad de los primeros de presentar candidatos para las elecciones y formar gobiernos después de estas, en el caso de que esos candidatos resulten ganadores en elecciones auténticas. Por lo tanto, el Relator Especial destaca que la participación de organizaciones de la

² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, denuncia núm. 20/1997/804/1007, 25 de mayo de 1998, párr. 41.

³ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Comisión de Venecia, *Guidelines on Political Party Regulation* (Varsovia/Estrasburgo, 2011), párr. 9.

sociedad civil en el proceso electoral no debería significar que fueran rotuladas o tratadas involuntariamente como partidos políticos simplemente como consecuencia de haber participado en la vida pública en la forma que han elegido.

10. El Relator Especial también señala que, si bien solo algunas organizaciones de la sociedad civil pueden trabajar directamente en cuestiones relacionadas con las elecciones, por ejemplo, la educación de los votantes, la observación de las elecciones, la reforma de las instituciones electorales y la rendición de cuentas de los candidatos y los funcionarios electos, el período electoral ofrece una oportunidad fundamental para que muchas otras organizaciones de la sociedad civil trabajen con las personas que podrían resultar electas como representantes, hagan hincapié en sus preocupaciones e intereses con miras a obtener respuestas sobre cuestiones de política, y en general ejerzan su derecho a participar en los asuntos públicos. Por esa razón, cualquier debate sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones debe incluir a todas las organizaciones de la sociedad civil, con independencia de su esfera de interés.

11. El término “elecciones”, según se usa en el presente informe, incluye las que se celebran a los efectos de elegir presidente, legisladores o autoridades administrativas locales, los plebiscitos y los referendos. El período electoral no siempre puede definirse claramente desde el punto de vista temporal. En efecto, podría sostenerse que la finalización de un período electoral —en la medida en que ese período pueda determinarse— marca el comienzo del siguiente. Algunos acontecimientos que se producen durante el proceso electoral tienen lugar en determinados momentos puntuales, por ejemplo, el proporcionar información a los votantes, la campaña en sí, los días o el día de la elección y el recuento de votos. Sin embargo, es posible que otras actividades relacionadas con el proceso tengan lugar mucho después de la emisión del voto, por ejemplo, la realización de reformas legislativas y el fortalecimiento de las instituciones. El Relator Especial, cuando señala que el alcance del presente informe abarca el período que transcurre antes, durante y después de las elecciones quiere decir que el contexto de las elecciones no incluye solamente un hecho puntual ni un período de tiempo específico, por ejemplo, la jornada electoral —aunque la emisión del voto es un momento crucial en las elecciones. El Relator Especial observa que las elecciones son a menudo competencias muy intensas en las que hay muchas cuestiones en juego, tanto para las autoridades como para el electorado. En ese contexto, los Estados tienen la obligación de respetar y facilitar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante todo el proceso.

B. Marco jurídico internacional relacionado con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones

12. En su resolución 15/21, el Consejo de Derechos Humanos, exhortó a los Estados a que respetaran y protegieran plenamente los derechos de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación, incluso en el contexto de elecciones. Además de la noción de democracia, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se encuentran implícitos en el derecho a participar en el gobierno del propio país, como se establece en el artículo 21 3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con arreglo al cual “[l]a voluntad del

pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.” Asimismo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reafirma el derecho de todos los ciudadanos, a no ser objeto de distinciones prohibidas ni de restricciones indebidas y a: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁴. El Comité de Derechos Humanos reconoce que el pleno ejercicio de esos derechos depende de la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos, lo que requiere el pleno disfrute y respeto de los derechos de libertad de reunión y de asociación, entre otros (Observación general núm. 25, párr. 25). La Asamblea General, en su resolución 59/201, declaró que entre los elementos esenciales de la democracia figuraba la libertad de asociación y de reunión pacífica, además del derecho a votar y el derecho a ser elegido en elecciones periódicas, libres y auténticas, y alentó el fortalecimiento de los sistemas de partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

13. La naturaleza de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones ha sido reafirmado en varios otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos⁵, y en otros órganos⁶. Los Estados miembros de la Unión Africana, en la Declaración sobre los Principios Rectores de las Elecciones Democráticas en África (secc. III d)), se comprometen expresamente a salvaguardar, durante los procesos electorales, los derechos humanos y las libertades civiles de todos los ciudadanos, en particular la libertad de circulación, de reunión, de asociación, de expresión y de hacer campaña, así como el acceso a los medios de comunicación por todas las partes interesadas. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en el Documento de Copenhague⁷, en que se esboza el compromiso de los Estados miembros en relación con las elecciones, garantiza expresamente los derechos de reunión pacífica y de asociación (párrs. 9.2 y 9.3). Si bien otros instrumentos regionales sobre la democracia no se refieren expresamente al derecho a la libertad de asociación,

⁴ Véase también el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el artículo 23 1) b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 33 de la Carta Árabe de Derechos Humanos; y el párr. 25 de la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

⁵ Véase, por ejemplo, artículo 7 b) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 29 b) i) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁶ Declaración sobre la celebración de elecciones libres y justas, aprobada por el Consejo Interparlamentario en su 154ª sesión (París, 26 de marzo de 1994).

⁷ El documento puede consultarse en www.osce.org/odihr/elections/14304.

reconocen que los partidos políticos y otras formas de asociaciones son elementos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia⁸.

14. La variedad de instrumentos que expresa o implícitamente reconocen la capacidad de los partidos políticos y otras asociaciones de organizarse y actuar en el contexto de las elecciones o, en un sentido más general, participar en la democracia, es un indicador de que existe un consenso por lo menos en el plano de la formulación de normas acerca del carácter central de esos derechos. La experiencia del Relator Especial respecto de su aplicación es menos optimista. El Relator Especial observa que, en el contexto de las elecciones, los derechos son más susceptibles de ser restringidos, y, por lo tanto, insta a la estricta adhesión a las normas internacionales de derechos humanos. Si bien la libertad debe ser la regla y las restricciones la excepción (A/HRC/20/27, párr. 16, A/HRC/23/39, párr. 18), el Relator Especial deplora que, con demasiada frecuencia, las restricciones tengan por finalidad acallar a la crítica y no respeten el derecho internacional, con arreglo al cual esas restricciones deben encontrarse establecidas en la ley y ser necesarias en una sociedad democrática en interés de lo establecido en los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹.

15. La importancia de que se protejan en un pie de igualdad todos los derechos de reunión pacífica y de asociación es especialmente importante en el contexto de las elecciones dado que durante ese período puede exacerbarse vulnerabilidades. El Relator Especial observa que los agentes que participan en el proceso electoral tienden a explotar las diferencias raciales, étnicas, religiosas, políticas o de origen nacional o social, entre otras distinciones expresamente prohibidas por el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con miras a excluir a los opositores. Asimismo, destaca que esos derechos están garantizados para todas las personas por igual (A/HRC/20/27, párr. 13), y que los Estados, por lo tanto, tienen la obligación de ofrecer protección eficaz contra la discriminación. En el contexto de las elecciones, las medidas temporarias destinadas a aumentar la capacidad de los grupos marginados o de los grupos que se encuentran en una situación de mayor riesgo en lo que respecta al ejercicio de sus derechos, como las mujeres, las víctimas de la discriminación en razón de su orientación sexual o identidad de género, los jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los indígenas, los extranjeros, incluidos los apátridas, los refugiados o los migrantes, y los miembros de grupos religiosos, así como los activistas que promueven los derechos económicos, sociales y culturales, que se utilice como mecanismo para igualar las oportunidades de esos grupos a las de otros, no constituyen discriminación.

III. Derecho de reunión pacífica

16. El derecho a la libertad de reunión pacífica, es decir de organizar y participar en reuniones pacíficas en el interior de un recinto o en su exterior, ha demostrado ser desde hace tiempo clave en el contexto de las elecciones. Este derecho permite a los candidatos que se presenten a elecciones a movilizar a sus partidarios y dar resonancia y visibilidad a sus mensajes políticos. Las elecciones constituyen también una oportunidad singular para que las mujeres, los hombres y los jóvenes

⁸ Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza, artículos 3 y 12; Carta Democrática Interamericana, artículos 5 y 27.

⁹ Para un examen de las restricciones permitidas, véase, *inter alia*, A/HRC/20/27, párrs. 15 a 17.

de todos los estratos sociales expresen sus opiniones y aspiraciones, tanto en favor del *statu quo*, como en favor de un cambio, es decir, hagan público su apoyo al gobierno y al partido gobernante, o manifiesten su desacuerdo. El disenso es una parte legítima del ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, en particular en el contexto de las elecciones, dado que es una oportunidad única para que se expresen opiniones diversas por medios pacíficos.

17. Al respecto, como se mencionó durante el debate de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, el Relator Especial considera que la participación en manifestaciones pacíficas constituye una alternativa a la violencia y la fuerza armada como medio de expresión y cambio que debería respaldarse. Por lo tanto, las manifestaciones pacíficas deben protegerse, y de forma enérgica (véase [A/HRC/19/40](#), párr. 13). El Consejo comparte este enfoque y en su resolución [22/10](#) destacó que las manifestaciones pacíficas no deberían considerarse una amenaza, y por lo tanto, alentó a todos los Estados a que entablaran un diálogo abierto incluyente y fructífero cuando abordaran las manifestaciones pacíficas y sus causas. El Consejo destacó además que toda persona debía poder expresar sus quejas o aspiraciones de manera pacífica, entre otras cosas, mediante manifestaciones públicas, sin temor a sufrir represalias o a ser amedrentada, hostigada, lesionada, sexualmente agredida, golpeada, detenida y recluida de manera arbitraria, torturada, asesinada ni ser objeto de desaparición forzada, lo que es especialmente cierto en el contexto de las elecciones cuando aumentan las tensiones y los intereses políticos, económicos y sociales que están en juego son considerables.

18. Sin embargo, en muchos países las elecciones se han visto empañadas por la comisión de violaciones y abusos de los derechos humanos. Por ejemplo, en septiembre de 2009, en Guinea, se reunieron pacíficamente 50.000 manifestantes en un estadio para protestar contra la posible candidatura del Capitán Moussa Dadis Camara en las elecciones presidenciales de enero de 2010. Las fuerzas de seguridad abrieron fuego y utilizaron bayonetas y cuchillos para dispersar a la multitud. Más de 150 personas fueron muertas, y más de mil resultaron heridas. Muchas personas fueron detenidas en el lugar, en sus hogares o en hospitales. En la República Islámica del Irán, en junio de 2009, después de que se declarara la victoria del Presidente Ahmadinejad, las fuerzas de seguridad mataron a varios manifestantes que habían salido pacíficamente a cuestionar el resultado de las elecciones. Las fuerzas de seguridad abrieron fuego durante las manifestaciones y utilizaron porras y gas pimienta para dispersar a la multitud. Varios cientos de personas fueron detenidas durante las protestas tras las elecciones presidenciales de 2009. En la Federación de Rusia, se utilizó excesivamente la fuerza contra personas que protestaban pacíficamente contra la presunta comisión de fraude electoral en el contexto de las elecciones parlamentarias celebradas en diciembre de 2011 y más de mil personas fueron detenidas en varias ciudades. También se produjeron distintos actos de hostigamiento e intimidación, y la detención arbitraria de varios activistas y miembros de la oposición en el contexto de las manifestaciones contra la elección del presidente que tuvieron lugar el 6 de mayo de 2012. En la República Bolivariana de Venezuela, tras la celebración de elecciones presidenciales en abril de 2013, se realizaron manifestaciones pacíficas en varios estados delante de las oficinas de la comisión nacional electoral, en que las fuerzas de seguridad utilizaron la fuerza bruta, y llevaron a cabo detenciones arbitrarias. En Malasia, las fuerzas de seguridad

utilizaron la fuerza de forma indiscriminada para reprimir una protesta pacífica organizada por la coalición para la celebración de elecciones libres y justas (Bersih), que promueve la reforma del proceso electoral en ese país.

19. Además de utilizar la fuerza de forma excesiva contra manifestantes pacíficos, en algunos casos los Estados han criminalizado la participación en reuniones pacíficas y su organización durante el período electoral, con miras a castigar o desalentar a las personas que deseaban o tenían la intención de reunirse. En Etiopía, varias personas que protestaban pacíficamente y defensores de derechos humanos fueron acusados de cometer “crímenes contra el orden constitucional”, y condenados a prisión perpetua por haber participado en una manifestación contra la presunta comisión de fraude en las elecciones generales de mayo de 2005, en la que más de 190 manifestantes fueron aparentemente muertos por las fuerzas de seguridad. Tras firmar una declaración en la que admitían que sus actividades habían sido inconstitucionales, recibieron un indulto y fueron liberados. En el período que precedió a las elecciones legislativas celebradas en Bahrein en septiembre de 2011, numerosos defensores de derechos humanos y sus parientes fueron detenidos o echados de sus empleos o fueron objeto de intimidación y hostigamiento por haber cometido distintos delitos con motivaciones políticas, como “participar en reuniones ilegales”. La noche del día en que se celebraron de las elecciones presidenciales de diciembre de 2010 en Belarús, fueron detenidos cientos de manifestantes, entre ellos activistas de la sociedad civil, periodistas y líderes de la oposición, incluidos algunos candidatos presidenciales. Una persona que manifestaba pacíficamente fue condenada a trabajar en una colonia durante tres años y seis meses, por provocar desórdenes públicos, en razón de haber participado en manifestaciones pacíficas. En un primer momento fue detenida por haber cometido una falta administrativa, pero posteriormente fue acusada de haber cometido un delito penal, a pesar de que el agente de policía que había solicitado su orden de detención declaró ante la justicia que no había visto en realidad a esa persona durante la manifestación. Asimismo, en la Federación de Rusia, se formularon acusaciones por “desórdenes públicos” contra personas que manifestaban pacíficamente durante el período electoral. Numerosos manifestantes fueron detenidos acusados, entre otras cosas, de “intimidación pública” e “incitación pública”. En Azerbaiyán, se han tomado medidas, cada vez con mayor frecuencia, contra personas que manifestaban pacíficamente en el contexto de las elecciones que se realizarán en octubre de 2013, y varias de ellas han sido detenidas y/o multadas. En enero de 2006, en Nepal, cuatro defensores de derechos humanos fueron detenidos por participar en la organización de manifestaciones pacíficas a gran escala en las que se pedía que se boicotearan las elecciones municipales previstas para el mes siguiente.

20. El Relator Especial advierte que no debe detenerse a las personas que manifiestan pacíficamente, con miras a impedir su participación en reuniones en las que se critica al gobierno o al partido gobernante. También está preocupado por las órdenes que prohíben a los manifestantes o a defensores de derechos humanos que observan esas reuniones permanecer en una ciudad, entrar en ella o pasar a través de ella, como ocurrió, por ejemplo, en Malasia en julio de 2011.

21. El Relator Especial considera que todas las reuniones pacíficas celebradas durante el proceso electoral, sean o no en apoyo del partido gobernante o del gobierno de ese momento, deben recibir el mismo trato. Esas reuniones deben contar con la misma protección del Estado y tener las mismas posibilidades de celebrarse

que las demás, con arreglo a la obligación positiva que el Estado tiene al respecto, e independientemente de a qué categoría o grupo pertenezcan los manifestantes. Al respecto, el Relator Especial advierte que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad los grupos marginados ya mencionados o los grupos con mayores posibilidades de ser objeto de ataques, comentarios despectivos, estigmatización, y restricciones indebidas, para servir intereses políticos, a menudo de partidos distintos. También es posible que en algunos casos se les revoquen los pasaportes y permisos de trabajo por haber participado en manifestaciones para expresar su solidaridad. Como consecuencia de ello, las reuniones pacíficas que organizan esos grupos, que quizás busquen aprovechar la oportunidad que ofrecen las elecciones para llamar la atención sobre los graves problemas que afrontan, se ven afectadas negativamente. El Relator Especial está horrorizado por los hechos ya mencionados que tuvieron lugar en Guinea en septiembre de 2009, cuando muchas mujeres que participaban en la manifestación o que se encontraban presentes en la zona fueron desnudadas y agredidas sexualmente, y en algunos casos víctimas de violaciones en grupo, tanto en el estadio como durante su detención. En Zimbabwe, manifestantes que promovían de forma pacífica los derechos de las mujeres en el contexto de las elecciones fueron agredidos brutalmente. En la República Islámica del Irán, en junio de 2009, cinco estudiantes fueron muertos por las fuerzas de seguridad.

22. Las leyes generales sobre el derecho de reunión, que facilitan el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica en cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, deben aplicarse a los hechos relacionados con el proceso electoral. En particular, esas leyes deberían permitir y facilitar la celebración de reuniones espontáneas, teniendo en cuenta que es necesaria una mayor tolerancia durante el período electoral, en que se expresan distintas opiniones.

23. Un componente central de la obligación positiva del Estado de proteger a las personas que ejercen su derecho a reunirse pacíficamente es asegurar su protección contra agentes provocadores y personas que tratan de desorganizar o dispersar las reuniones. Algunas de esas personas integran el aparato del Estado o actúan en su nombre. El Relator Especial está preocupado porque el Estado utiliza agentes provocadores para desorganizar esas reuniones, como presuntamente ocurrió en el Senegal en enero de 2012, antes de la primera vuelta en las elecciones presidenciales. Asimismo, deberían realizarse mayores esfuerzos para permitir, proteger, y facilitar la realización de reuniones pacíficas simultáneas, y de manifestaciones pacíficas en sentido contrario, siempre que sea posible. En resumen, todas las formas de reunión pacífica deberían recibir mayor protección y ser facilitadas por las autoridades.

24. Al respecto, el Relator Especial recuerda que el derecho a la libertad de reunión pacífica significa que no debe requerirse la emisión de un permiso para poder celebrar una reunión. De ser necesario, es posible que se exija apenas una notificación previa, cuando se trate de reuniones de gran envergadura o de reuniones en las que se prevé pueda ocurrir algún tipo de desorden. Las reuniones pacíficas y espontáneas, que son en general una reacción a la producción de un hecho concreto —como el anuncio del resultado de las elecciones— y que por definición no pueden notificarse previamente, deberían tolerarse más en el contexto de las elecciones. Además, el Relator Especial considera que las leyes que establecen mecanismos para obtener autorización son incluso más problemáticas en un contexto electoral, dado que esa autorización puede negarse arbitrariamente, en particular cuando los

manifestantes se proponen criticar las políticas del gobierno. En el Sudán, una manifestación pacífica organizada por un candidato independiente a la gobernación en las elecciones de abril de 2010 fue restringida por las fuerzas policiales, que alegaron que los organizadores no habían solicitado permiso para hacerlo. Varios manifestantes fueron detenidos y/o heridos por las fuerzas de seguridad.

25. Asimismo, las elecciones nunca deben constituir un pretexto para que los Estados restrinjan indebidamente el derecho a la libertad de reunión pacífica. Como se señaló anteriormente, no deben establecerse interdicciones generales, que son intrínsecamente desproporcionadas y discriminatorias y las restricciones a la reunión pacífica en lo que respecta a su “hora, lugar y forma” deben ajustarse a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados (véase [A/HRC/23/39](#), párr. 59). En efecto, dada la importancia que tiene el derecho de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones, el parámetro para imponer esas restricciones debería ser más elevado de lo habitual: los criterios de “necesidad en una sociedad democrática” y “proporcionalidad” deberían ser más difíciles de cumplir durante el período electoral. Al respecto, el Relator Especial está alarmado porque se ha recurrido a la imposición de interdicciones generales en el período electoral, con miras a acallar las voces opositoras. En Kenya, en marzo de 2013, tras el anuncio de los resultados de las elecciones presidenciales, el jefe de policía aparentemente prohibió todas las reuniones públicas, entre ellas las “reuniones ilegales” alrededor del edificio de la Corte Suprema, reuniones de oración, y otras reuniones y mítines políticos, hasta que se examinara y resolviera una petición por la que se impugnaban los resultados de las elecciones presidenciales. Esa decisión se basó presuntamente en el hecho de que las manifestaciones podrían haber desencadenado expresiones de animosidad y violencia. Cuando se encuentren justificadas, las restricciones de “hora, lugar y forma” que se ajusten al derecho y las normas internacionales de derechos humanos deben aplicarse de manera equitativa, sea que la reunión pacífica se haga a favor o en contra del gobierno o del partido gobernante.

26. El Relator Especial advierte además que no debe imponerse un estado de excepción durante el período electoral, para suspender temporariamente el derecho a la libertad de reunión pacífica. Sin embargo, en caso de darse esta circunstancia, recuerda que, con arreglo a lo dispuesto por el Comité de Derechos Humanos, durante un estado de excepción no se suspenderán los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, pues la posibilidad de limitar algunos de los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, en relación con la libertad de reunión generalmente basta en esas situaciones, y las exigencias de la situación no justificarían ninguna suspensión de las disposiciones de que se trata¹⁰.

27. El Relator Especial recuerda que los organizadores de manifestaciones pacíficas no deberían tener responsabilidad por la conducta ilegal de otros, incluso en el período electoral. En Malasia, en mayo de 2012, el Gobierno federal anunció que interpondría acciones judiciales contra los organizadores de la manifestación de Bersih 3.0, de 28 de abril de 2012, que tuvo por finalidad exigir la celebración de elecciones libres y justas, en relación con ciertos bienes presuntamente destruidos durante dicha manifestación.

¹⁰ Observación general núm. 29 (2001) sobre la suspensión de las obligaciones establecidas en el Pacto durante un estado de excepción, párr. 5.

28. También es importante permitir el acceso irrestricto a Internet y su utilización, en particular de las redes sociales, y de otras tecnologías de la información y las comunicaciones, que son herramientas esenciales, especialmente en épocas de elecciones, y mediante las cuales puede ejercerse el derecho a la libertad de reunión pacífica, aunque también se puede vigilar e informar sobre ese derecho en relación con las violaciones y los abusos de los derechos humanos. En la República Islámica del Irán, en el contexto de las elecciones presidenciales de 2009, se impidió temporariamente el acceso a los medios sociales de comunicación en todo el país, dado que muchos blogueros denunciaban violaciones de los derechos de personas que manifestaban pacíficamente y se negó acceso a los medios de comunicación extranjeros. En Nepal, en relación con la manifestación mencionada anteriormente, las autoridades cortaron las líneas de teléfonos fijos y de telefonía celular en Katmandú y otras ciudades importantes.

29. Por último, el Relator Especial destaca nuevamente el papel fundamental que desempeñan los defensores de derechos humanos, entre ellos los periodistas, que observan las reuniones y que han sido atacados en el contexto de las elecciones. En Belarús, en diciembre de 2010, el Presidente del Comité de Helsinki de Belarús, entre otros activistas, fue detenido por las fuerzas de seguridad cuando observaba una manifestación organizada por un candidato de la oposición, que se estaba celebrando frente a la sede del Gobierno. El activista fue conducido a un establecimiento para personas detenidas en espera del juicio antes de ser puesto bajo custodia policial. En Malasia, personal de medios de comunicación que cubría una manifestación organizada por Bersih fue presuntamente objeto de ataques por parte de las fuerzas de seguridad, cuando documentaba actos de brutalidad policial, a pesar de haberse identificado a sí mismo como personal de medios de comunicación.

IV. Libertad de asociación

A. Partidos políticos

30. Todos tienen el derecho de formar o integrar un partido político, y nadie debe ser obligado a pertenecer a un partido político. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general núm. 25 (párr. 26) señaló que los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales. Efectivamente, los partidos políticos son los principales vehículos a través de los cuales las personas pueden participar en la gestión de los asuntos públicos. El Relator Especial señala que los partidos políticos constituyen un subgrupo de asociaciones a las que también debe aplicarse el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los principios y las normas mínimas elaboradas por el Relator Especial en su informe temático sobre las mejores prácticas ([A/HRC/20/27](#)) se aplican en general a la regulación de los partidos políticos. Sin embargo, los partidos políticos son organizaciones establecidas para cumplir objetivos específicos, es decir presentar candidatos para las elecciones a fin de que estén representados en las instituciones políticas y ejercer el poder político en cualquier

nivel, nacional o local¹¹, y pueden, por lo tanto, estar sujetos a requisitos específicos que no deben cumplir otras organizaciones de la sociedad civil. Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es parte de la naturaleza del papel que desempeñan los partidos políticos, los únicos órganos que pueden acceder al poder, que también tengan la capacidad de influir la totalidad del régimen en sus países. Al presentar al electorado propuestas para la adopción de un modelo social integral y por su capacidad para llevar a cabo esas propuestas una vez que acceden al poder, los partidos políticos difieren de otras organizaciones que participan en la arena política¹².

31. El Relator Especial está de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Humanos en el párrafo 19 de la Observación general núm. 25, en el sentido de que la libertad de expresión, de reunión y de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y que deben protegerse plenamente y que los Estados deben velar por que, en su organización interna, los partidos políticos respeten las disposiciones aplicables del artículo 25 a fin de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que tengan con arreglo a dicho artículo. Como señaló previamente el Relator Especial, es posible que para fundar partidos políticos se exija un número mínimo de personas, pero esa cifra no debe fijarse en un nivel que desaliente la participación de las personas en esas asociaciones (A/HRC/20/27, párr. 54). Es posible que se apliquen también otros requisitos, por ejemplo, relativos a la representación geográfica o étnica, pero el Relator Especial advierte que este tipo de medidas resulta en última instancia discriminatoria en lo que respecta a la formación de cualquier partido político. No es necesario que se establezca un régimen de registro a los efectos de la formación o el funcionamiento de los partidos políticos, pero en los casos en que exista, nunca debe depender de la aprobación previa de las autoridades.

32. Dado que los partidos políticos cumplen un papel en la esfera de la toma de decisiones en lo que respecta a asegurar el pluralismo y el correcto funcionamiento de una democracia, la existencia de una presunción en favor de la formación de partidos políticos significa que las decisiones adversas deben encontrarse estrictamente justificadas con arreglo a las disposiciones establecidas en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en relación con la proporcionalidad y la necesidad en una sociedad democrática. En cuanto a la libertad de reunión pacífica, el Relator Especial considera que la determinación de si existe proporcionalidad y necesidad debe ser más estricta durante el período electoral. En 2011, se expresó preocupación por el caso de algunos ciudadanos sauditas que presentaron una solicitud para que se reconociera lo que podría haber sido el primer partido político de la Arabia Saudita, y que fueron detenidos algunos días más tarde y a los que se exigió firmar una declaración en la que se comprometían a renunciar a sus actividades en relación con ese partido. Las personas que se negaron a hacerlo fueron detenidas. El Relator Especial considera que se trata de un ejemplo de una flagrante violación del derecho a la libertad de asociación. Es indispensable que todos los partidos políticos que hayan presentado

¹¹ European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, Code of conduct of good practice in the field of political parties, 2009, CDL-AD(2009)021.

¹² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*. Denuncias núms. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 13 de febrero de 2003, párr. 87.

solicitudes que hayan sido rechazadas tengan la oportunidad de obtener reparación ante un tribunal independiente e imparcial (A/HRC/20/27, párrs. 60 y 61).

33. Los partidos políticos tienen derecho a competir en igualdad de condiciones y de manera justa en las elecciones. Igualdad de condiciones no significa que todos los partidos deban recibir el mismo trato en todos los casos; más bien, significa que deben recibir un tratamiento equitativo basado en criterios razonables y objetivos. Todos los partidos que cumplan las normas internacionales de derechos humanos tienen derecho a las mismas oportunidades. Como mínimo, ningún partido político debería ser discriminado, ni recibir ventajas o desventajas injustas por parte del Estado. En el presente informe, el Relator Especial destaca que debe existir igualdad de oportunidades para los partidos políticos en lo que respecta a su capacidad de acceder a financiación y ejercer su derecho a la libertad de expresión, incluso mediante manifestaciones pacíficas.

34. En su segundo informe temático (A/HRC/23/39), el Relator Especial consideró que la capacidad de las asociaciones para acceder a los recursos financieros era una parte fundamental del derecho a la libertad de asociación. La cuestión de la financiación tiene consecuencias amplias en lo que respecta al derecho a la libertad de asociación de los partidos políticos en un contexto electoral. La financiación asegura que los partidos políticos puedan funcionar a diario, participar en la esfera política, y representar una pluralidad de opiniones, intereses y perspectivas, lo que conduce a fortalecer la democracia. También es posible que la financiación tenga efectos negativos para la democracia y que requiera cierta regulación. El Relator Especial comparte la opinión que el Comité de Derechos Humanos expresó en su Observación general núm. 25 (párr. 19), en el sentido de que la limitación razonable de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido.

35. Podrían utilizarse algunos principios generales para orientar la elaboración y la aplicación de las normas para la financiación de los partidos políticos. La financiación pública de los partidos políticos a menudo se utiliza como medio para colocar a todas las partes en un pie de igualdad en lo que respecta a sus oportunidades y garantizar la competencia entre diversas ideas y opiniones. La financiación pública beneficia en primer lugar a los partidos que no estarían de otro modo en condiciones de recaudar fondos privados por distintas razones, por ejemplo, porque su ideología no resulta atractiva para la mayoría de los posibles donantes, o porque representan los grupos marginados, como las mujeres y los jóvenes. Por lo tanto, la financiación pública no debe utilizarse para interferir con la independencia de un partido ni promover ni generar una dependencia excesiva de los recursos del Estado¹³.

36. En términos más generales, los recursos de los partidos deben diferenciarse de los recursos públicos. Los recursos públicos no deben utilizarse para dar más oportunidades electorales a un partido, especialmente al partido gobernante o sus candidatos. Este principio se aplica también a la utilización de las instituciones del Estado, como las fuerzas de policía, el poder judicial, los fiscales, los organismos de

¹³ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y Comisión de Venecia, *Guidelines on Political Party Regulation*, 2010, párrs. 176 y 177.

seguridad y otros, que deben ser imparciales a la hora de controlar o limitar las actividades de los partidos políticos, por ejemplo, a la hora de interponer acciones judiciales por motivos políticos contra candidatos rivales, lo que les impide, de hecho, participar en las actividades de la campaña.

37. El pluralismo es una característica distintiva de la democracia, y en las sociedades democráticas los partidos políticos actúan como catalizadores del debate y el diálogo, lo que constituye el fundamento de la elección de los representantes que hace el votante. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que no puede haber democracia sin pluralismo. Es por esa razón que la libertad de expresión se aplica no solo a la “información” o las “ideas” que se reciben favorablemente o que se consideran inofensivas o una cuestión indiferente, sino también a todos aquellos que ofenden, conmocionan o molestan¹⁴. En otra decisión clave, el Tribunal entendió que se había violado la libertad de asociación, y señaló que no podía considerarse que la mención de tener conciencia de pertenecer a una minoría ni la preservación y el desarrollo de la cultura de una minoría constituyeran una amenaza para la “sociedad democrática”, a pesar de que ello puede provocar tensiones. El Tribunal observó además, que el surgimiento de tensiones es una de las consecuencias inevitables del pluralismo, es decir de la discusión libre de todas las ideas políticas¹⁵.

38. Los partidos políticos, por lo tanto, tienen la libertad de elegir y sostener ideologías, incluso si estas no gustan a las autoridades o a la sociedad en general, y esa libertad incluye el derecho de hacer un llamamiento a que se boicoteen las elecciones, sin temer represalias por ello. El derecho de los partidos políticos a expresarse y opinar, en particular mediante la realización de campañas electorales, lo que incluye el derecho de procurar obtener, recibir e impartir información, es en sí mismo esencial para la integridad de las elecciones. El Relator Especial recuerda que, en su resolución 12/16, el Consejo de Derechos Humanos dejó en claro que, en principio, no era permisible imponer restricciones, por ejemplo, respecto de la discusión de las políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el gobierno; la participación en campañas electorales, las manifestaciones pacíficas o las actividades políticas, en pro de la paz y la democracia y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, incluso por miembros de minorías o de grupos vulnerables. El Relator Especial hace hincapié en que solo puede prohibirse legalmente un partido político cuando este o cualquiera de sus candidatos haga uso de la violencia o promueva la violencia o el odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial)¹⁶ o cuando emprendan actividades o realicen actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

¹⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside v. United Kingdom*, párr. 49.

¹⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ouranio Toxo v. Greece*, Denuncia núm. 74989/01, 20 de octubre de 2005, párr. 40.

¹⁶ Véase

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13584&LangID=E>.

39. Es fundamental para la libertad de expresión de los partidos políticos que estos tengan la oportunidad de acceder a los medios de comunicación en condiciones de igualdad, en particular en los casos en que los medios de difusión sean propiedad del Estado o estén controlados por este. La legislación debe proporcionar un marco claro para asegurar la igualdad de acceso a los medios de difusión, incluso durante el período de campaña. Por ejemplo, todas las partes que presenten candidatos para las elecciones tienen derecho a tener cobertura de los medios de difusión públicos y, a este respecto, la asignación de tiempo de aire gratuito en los medios de comunicación asegura de que todos los partidos políticos, incluso los pequeños, puedan difundir sus opiniones e ideas¹⁷. La asignación de tiempo de aire en los medios de comunicación antes de la celebración de las elecciones debe ser la misma, y estar basada en los principios de igualdad ante la ley y no discriminación. Negar a determinados partidos acceso a los medios de difusión públicos o proporcionar cobertura sesgada, sobre la base, por ejemplo, de que el partido o las opiniones del candidato son inaceptables es incompatible con los derechos a la libertad de asociación y de expresión. Es importante distinguir entre el acceso que tienen los partidos políticos en el gobierno a los medios de comunicación como partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación que tienen sus integrantes como funcionarios del Estado, dado que es posible que los miembros de partidos políticos en el gobierno utilicen la cobertura de los medios de comunicación en ejercicio de sus funciones oficiales como plataforma de campaña.

40. El Relator Especial, desde el inicio de su mandato, ha recibido numerosas denuncias de que, durante el período electoral, los líderes políticos y sus partidarios, en particular los opositores al gobierno, enfrentan riesgos mayores que los habituales. En muchos países, antes, durante y después de las elecciones, quienes manifiestan o han manifestado su desacuerdo son objeto, entre otras cosas, de hostigamiento, intimidación, tentativas de soborno, represalias, detenciones arbitrarias y encarcelamiento, solamente en razón de sus opiniones o creencias políticas. A este respecto, el Relator Especial está preocupado por el caso de un líder de la oposición en Belarús a quien fue impuesta en una dura sentencia en 2011, tras haber participado en una manifestación para protestar contra los resultados de las elecciones presidenciales celebradas el 19 de diciembre de 2011. En la República Islámica del Irán, se expresó preocupación porque excandidatos presidenciales que organizaron una manifestación para solidarizarse con los manifestantes de Egipto, para lo cual habían solicitado permiso de las autoridades, se encuentran, en gran medida “incomunicados” en sus hogares, desde febrero de 2011.

41. Los partidos políticos y sus miembros, a quienes se ha restringido indebidamente el ejercicio de su derecho a asociarse libremente deben tener acceso a vías de recurso rápidas y eficaces. El Relator Especial subraya una vez más que los Estados tienen la obligación de contar con instituciones independientes e imparciales, por ejemplo, los órganos de gestión electoral y los entes encargados de regular los medios de comunicación, además de un poder judicial independiente, para asegurar que no se exploten los procesos electorales, y se cree así una desigualdad de condiciones para algunos partidos políticos. Para ser eficaz, el ente regulador debe ser independiente del poder ejecutivo, contar con facultades suficientes, y tener una capacidad adecuada para elaborar normas y vigilar y

¹⁷ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y Comisión de Venecia, *Guidelines on Political Party Regulation*, 2011, párr. 147.

asegurar su cumplimiento. Estas son las condiciones fundamentales para garantizar el respeto del derecho a la libertad de asociación en el contexto de las elecciones.

B. Organizaciones de la sociedad civil

42. Las organizaciones de la sociedad civil también tienen un papel importante que desempeñar en el contexto de las elecciones. No debe subestimarse la importancia del papel de la sociedad civil, en lo que respecta a contribuir a una democracia sólida y mantenerla. Las organizaciones, de distinta forma, llevan a cabo diversas actividades para tratar de resolver los problemas de las personas a quienes sirven, y trabajar por sus intereses, con objeto de contribuir a garantizar la integridad del proceso electoral, contribuir a la promoción, la protección y el fortalecimiento de objetivos y normas democráticos, y hacer que las autoridades sigan rindiendo cuentas al electorado. Entre otras cosas, las organizaciones de la sociedad civil promueven la participación política, se ocupan de informar a los votantes, hacen campaña para mejorar la gobernanza, proporcionan un medio para la expresión de diferentes intereses, y también actúan como plataformas que allanan obstáculos relacionados con la pertenencia a determinadas tribus, etnias o comunidades lingüísticas, entre otros, y catalizan el debate público sobre las cuestiones que les afectan.

43. El Relator Especial destaca que el derecho a la libertad de asociación comporta necesariamente el derecho de las asociaciones de decidir y de participar en actividades que hayan elegido libremente, lo que se aplica también a quienes desean participar en actividades relacionadas con las elecciones. Por lo tanto, entre otros derechos, las asociaciones tienen la libertad de promover reformas electorales y reformas de políticas más generales; discutir cuestiones de interés público y contribuir al debate público; vigilar y observar los procesos electorales; informar sobre las violaciones de los derechos humanos y el fraude electoral; realizar sondeos y encuestas, como las que se llevan a cabo durante el proceso de votación; acceder libremente a los medios de comunicación, incluidos los nuevos medios como Internet; buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en línea; crear coaliciones y redes con otras organizaciones, incluso desde el extranjero; participar en actividades de recaudación de fondos; participar en la observación de elecciones, dar información a los votantes e inspeccionar los padrones electorales, interactuar con órganos internacionales y regionales de derechos humanos y proporcionar cualquier tipo de asistencia técnica y cooperación internacional.

44. Las organizaciones de la sociedad civil son diferentes de los partidos políticos cuyo objetivo final es promocionar a los candidatos que se presenten a las elecciones con el objetivo de gobernar. Por lo tanto, a las primeras se aplican diferentes regulaciones y restricciones. A este respecto, las asociaciones no deberían ser obligadas a registrarse como partidos políticos y no debería tampoco denegárseles el derecho a inscribirse como asociaciones, ya que llevan a cabo lo que las autoridades consideran actividades “políticas”. Es motivo de grave preocupación que el término “político” se haya interpretado en muchos países en un sentido tan amplio, a fin de abarcar todo tipo de actividades de promoción, educación cívica, investigación, y, en términos más generales, actividades orientadas a influir en las políticas públicas o en la opinión pública. Es evidente que esta interpretación está motivada únicamente por la necesidad de desalentar la expresión de toda crítica. Al

respecto, se expresó preocupación por la situación en la Federación de Rusia, donde una organización de derechos humanos fue inspeccionada por la Fiscalía General, que aseguró que la organización había participado en “actividades políticas” al “influir deliberadamente en la imagen de las comisiones electorales y otros órganos del Estado, mediante su participación en el proceso electoral”, después de que algunos miembros de la organización denunciaron la comisión de presuntas irregularidades en las elecciones de diciembre de 2011. El Relator Especial recuerda que el derecho a la libertad de asociación es un derecho civil y político en sí mismo, que facilita la participación de todos en la adopción de decisiones relativas a los asuntos públicos. La libertad de asociación ofrece a las personas oportunidades únicas de expresar sus opiniones políticas y participar en actividades culturales, económicas y sociales. De hecho, las asociaciones acusadas de participar en actividades “políticas” suelen ser las que tratan de hacer que los gobiernos rindan cuentas, con iniciativas para la buena gestión de los asuntos públicos y el estado de derecho, tales como medidas contra la corrupción, campañas de derechos humanos, reformas institucionales y otras medidas similares destinadas a fortalecer la democracia. El Relator Especial considera que el rotular a las asociaciones de “políticas”, y, sobre esa base, asociarlas a los partidos de la oposición o impedirles que realicen sus actividades tiene en gran medida por finalidad silenciar voces que critican las políticas y prácticas del gobierno.

45. Aunque las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel esencial en el período electoral, en muchos países se restringe la libertad de asociación, antes, durante y después de las elecciones. Como ha señalado la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, los actos de intimidación contra activistas civiles a menudo comienzan mucho antes del inicio de las campañas electorales (A/HRC/13/22, párr. 56). Una forma de obstruir la labor de las voces independientes es imponer restricciones a las asociaciones no registradas, impidiéndoles participar en actividades relacionadas con el proceso electoral. Como señaló el Relator Especial en informes anteriores, el derecho a la libertad de asociación ampara igualmente a las asociaciones no registradas (A/HRC/20/27, párr. 56). Debido a su marginación, las mujeres, los jóvenes, las minorías, los grupos indígenas y las personas con discapacidad pueden constituir o integrar asociaciones no registradas para la promoción de sus intereses. Los Estados deben desempeñar un papel activo en la eliminación de los obstáculos que impiden que esos grupos marginados y sin poder participen en la vida pública y ejerzan sus derechos en el contexto de las elecciones, lo que es fundamental para garantizar que se escuchen sus voces y se tengan en cuenta sus causas en las políticas del nuevo gobierno.

46. El derecho de las asociaciones a participar en actividades relacionadas con el proceso electoral, debe, por lo tanto, garantizarse a todas las asociaciones, sin importar si son apolíticas en sus medios y operaciones, si apoyan parcial o totalmente al gobierno o si critican sus políticas. Por lo tanto, ninguna asociación debe ser obligada a expresar su apoyo por ningún candidato electoral. No obstante, es importante que toda organización que apoye voluntariamente a determinado candidato o partido en las elecciones sea transparente al declarar su motivación, dado que ello puede incidir en los resultados de las elecciones. El Relator Especial opina que la fuerza de una democracia puede medirse por el grado en que coexisten diversos puntos de vista y opiniones discrepantes, que incluso se alientan en el debate público.

47. El derecho a la libertad de asociación es un componente esencial de la democracia que empodera a hombres y mujeres y, por lo tanto, es particularmente importante en el caso de personas que puedan abrazar convicciones religiosas o políticas minoritarias o disidentes (resolución 15/21 del Consejo, preámbulo). No se deben imponer restricciones a las asociaciones solo porque no comparten las mismas opiniones que las autoridades.

48. En muchos países, los gobiernos imponen cada vez más restricciones a la sociedad civil para participar en el establecimiento de mecanismos democráticos, transparentes y justos, que rindan cuentas, y para realizar actividades como la observación de las elecciones y la movilización de los votantes. Algunos obstáculos incluyen la prohibición a ciertos grupos de inscribirse como asociaciones; la prohibición de llevar a cabo ciertas actividades cuando la legislación no contempla una enumeración taxativa de las actividades no autorizadas; la obligación de adoptar denominaciones negativas; la denegación de la acreditación a las asociaciones para observar y vigilar las elecciones; o incluso la imposición de sanciones o amenazas de sanciones por participar en actividades relacionadas con el proceso electoral. En la Federación de Rusia, la aplicación de las Modificaciones a Determinadas Leyes de la Federación de Rusia relativas a la Reglamentación de las Actividades de Organizaciones No Comerciales que Desempeñan la Función de Agentes Extranjeros, de 2012, cuyo cumplimiento de las normas internacionales se analiza en profundidad en el segundo informe temático del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/23/39), ha dado lugar a auditorías y campañas de inspección a organizaciones de la sociedad civil que han llevado a cabo “actividades políticas” y no han podido inscribirse como “agentes extranjeros”. Una de ellas, la Asociación Golos para la defensa de los derechos de los votantes, cuyo sitio en Internet fue atacado en el período previo a las elecciones parlamentarias, se convirtió, en abril de 2013, en la primera organización sancionada en virtud de la nueva ley.

49. Como señaló el Relator Especial en sus informes anteriores, toda restricción debe ser autorizada por el derecho internacional y, por lo tanto, cumplir los estrictos requisitos establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. El Relator Especial considera que los parámetros deben elevarse en un contexto electoral. Por lo tanto, no es suficiente que un Estado afirme que busca proteger la integridad del proceso electoral o la necesidad de garantizar elecciones imparciales para todos los partidos o la necesidad de preservar la paz o la seguridad para limitar esos derechos, dado que el contexto de las elecciones constituye un momento crítico en que las personas pueden opinar sobre el destino de su país. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos señaló que la referencia a la “sociedad democrática” en el contexto del artículo 22 indica, en opinión del Comité, que la existencia y el funcionamiento de asociaciones, incluidas aquellas que en forma pacífica promueven ideas que no necesariamente son vistas favorablemente por el gobierno o por la mayoría de la población, son una piedra angular de toda sociedad democrática¹⁸.

50. En algunos casos, la intervención del Estado no se produce cuando se constituye una asociación, sino cuando la asociación está llevando a cabo sus actividades. A menudo, se producen restricciones cuando las autoridades se

¹⁸ Comité de Derechos Humanos, *Boris Zvozkov et al v. Belarus* (2001), CCPR/C/88/D/1039/2011, párr. 7.2.

enfrentan a opiniones minoritarias o disidentes, o incluso cuando las autoridades temen que se les exija rendir cuentas por no haber respetado los derechos humanos. En Zimbabwe, las oficinas de la Red de Apoyo Electoral, una coalición de 31 organizaciones no gubernamentales constituida en 2000 para promover la celebración de elecciones libres y limpias, fue registrada arbitrariamente con el argumento de que la organización supuestamente tenía “material, documentos, instrumentos, o grabaciones subversivos y había contravenido la Ley de Inmigración”. Esos registros han sido percibidos por los agentes de la sociedad civil como intentos de intimidar y silenciar sus voces en el contexto de la celebración del referendo y las elecciones de 2013.

51. Resulta preocupante que en el contexto de las elecciones, algunos Estados recurran a la intimidación, el hostigamiento, la difamación civil y penal, o amenazas contra los dirigentes de las asociaciones que desean expresar sus opiniones, reclamaciones y aspiraciones. El Relator Especial expresa su profunda preocupación por las siguientes situaciones, en que se han violado normas internacionales de derechos humanos relacionadas con la libertad de asociación. En Malasia, uno de los líderes de la Coalición en Pro de Elecciones Libres e Imparciales que ha observado las elecciones de 2013 en el país, había sido, en varias ocasiones, objeto de graves y constantes actos de hostigamiento, intimidación y campañas de difamación, en que se la describía como “un enemigo que intentaba empañar el nombre del país”. En Nicaragua, los defensores de derechos humanos que trabajan en asociaciones y que habían expresado su preocupación por un fallo de la Sala Constitucional que autorizó la reelección del Presidente recibieron amenazas de muerte y fueron objeto de ataques y actos de intimidación. En Rwanda, una organización regional de objeto amplio que se ocupa de cuestiones relativas a los derechos humanos en el país, al parecer ha sido objeto de amenazas y actos de intimidación después de publicar un controvertido informe sobre las elecciones legislativas.

52. En otros casos, activistas comprometidos con causas civiles debieron afrontar detenciones arbitrarias, y largas penas de prisión, como consecuencia de la celebración de juicios injustos. En Belarús, se cometieron múltiples ataques contra hogares y oficinas de numerosos defensores de derechos humanos que trabajaban en asociaciones cívicas, y que fueron objeto de arrestos y enjuiciamientos, todo como consecuencia de la realización de sus legítimas actividades en defensa de los derechos humanos durante las elecciones presidenciales de diciembre de 2010. Entre estos hechos, cabe destacar la condena del Presidente del Centro de Derechos Humanos “Viasna” a cuatro años y medio de prisión. En la República Islámica del Irán, una destacada abogada fue condenada a 11 años de prisión, pena que posteriormente se redujo a seis años, más un plazo de inhabilitación por diez años para el ejercicio de la abogacía por “propaganda contra el Estado”, “colusión y asociación con el fin de atentar contra la seguridad nacional” y “pertenencia al Centro de Defensores de los Derechos Humanos”. Las acusaciones presentadas contra la abogada defensora de los derechos humanos al parecer se habían basado en entrevistas que había mantenido con los medios de comunicación en relación con sus clientes, que habían sido encarcelados tras las elecciones presidenciales celebradas en la República Islámica del Irán en junio de 2009.

53. Las actividades de los grupos internacionales relacionadas con la observancia y el seguimiento de los procesos electorales también pueden ser objeto de restricciones indebidas. En este contexto, cabe recordar que la protección de la

soberanía del Estado contra injerencias externas no es considerado un interés legítimo a la luz del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Relator Especial destaca que los Estados no pueden citar motivos adicionales, ni siquiera los previstos en las leyes nacionales, para restringir el derecho a la libertad de asociación. Por lo tanto, las medidas restrictivas impuestas con este pretexto limitan indebidamente a las asociaciones para actuar con libertad. Los gobiernos que excluyen a los observadores internacionales independientes de los procesos electorales aprobando leyes con esa finalidad, haciendo que el proceso de inscripción como observador de elecciones sea engorroso, o invitando solo a grupos de observación que les son afines y que no serán críticos de lo que ocurra, y que diluirá o contrarrestará toda crítica que realicen grupos independientes e imparciales, no garantizan el derecho a la libertad de asociación. El Relator Especial observa que las elecciones constituyen un acontecimiento de gran importancia en la vida de una nación y que deben ser protegidas contra injerencias extranjeras. No obstante, también señala que existe la necesidad de establecer criterios claros, concretos y objetivos que permitan la observación independiente e imparcial de las elecciones por parte de todos los observadores, incluso extranjeros. En este sentido, las restricciones generales impuestas a los grupos de observadores electorales internacionales son intrínsecamente desproporcionadas y, por lo tanto, incompatibles con las normas de derecho internacional.

54. En el período anterior a las elecciones o tras la celebración de elecciones cuestionadas, también pueden darse casos de gobiernos que obstruyan la financiación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las de aquellas cuyo mandato se encuentra estrechamente relacionado con la celebración de las elecciones. Por ejemplo, en el período anterior a las elecciones de 2013, el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela aprobó una ley contra la delincuencia organizada y el financiamiento al terrorismo, que limita la financiación de “fundaciones, asociaciones civiles y demás organizaciones sin fines de lucro”, así como de “organizaciones con fines políticos, los grupos de electores, agrupaciones de ciudadanos y ciudadanas y de las personas que se postulan por iniciativa propia para cargos de elección popular”. El Relator Especial en su segundo informe temático (A/HRC/23/39) señaló que la financiación de las organizaciones de la sociedad civil era una parte integrante del derecho a la libertad de asociación y que toda limitación a la capacidad de las asociaciones para acceder a financiación extranjera en una sociedad democrática debían imponerse solo cuando fuera necesario y que las justificaciones comunes ofrecidas por los Estados, como las medidas de lucha contra el terrorismo, la protección de la soberanía del Estado, la mejora de la eficacia de la ayuda, y de la transparencia y la rendición de cuentas de la sociedad civil, a menudo no cumplían este criterio estricto.

55. Los casos de suspensión o cierre arbitrarios de asociaciones como consecuencia de las actividades que se llevan a cabo en el contexto de las elecciones son otro motivo de preocupación. A principios de abril de 2012, el Gobierno de Swazilandia eliminó del registro de asociaciones al Trade Union Congress of Swaziland, y lo declaró ilegal, después de que algunos dirigentes de la organización hicieran un llamamiento a boicotear las elecciones de 2013. Esa drástica decisión no se ajusta a las normas y criterios internacionales sobre la libertad de asociación, que dejan en claro que la suspensión o cierre de asociaciones solo son posibles si media una sentencia judicial basada en un peligro claro e inminente, cuando una asociación recurre a la violencia o procura conseguir sus fines mediante la violencia

o instigando a la discriminación, la hostilidad o la violencia, o actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos.

V. Conclusiones y recomendaciones

56. El Relator Especial desea subrayar que los períodos electorales son un momento único en la vida de una nación en lo que respecta a la reafirmación e incluso el fortalecimiento de los principios democráticos, como la no discriminación, la igualdad entre los géneros, el pluralismo de opiniones y la paridad. La democracia es un camino singular que permite la participación efectiva de la sociedad en los procesos de adopción de decisiones, tanto en los planos nacional como local. El Relator Especial destaca que los períodos electorales son un momento muy importante para construir instituciones democráticas, que den respuesta y rindan cuentas, y que los Estados deben establecer salvaguardias muy estrictas y claras para impedir que se interfiera indebidamente con las libertades públicas, en particular en lo que respecta a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Además, en el período electoral, los Estados deben realizar mayores esfuerzos por facilitar y proteger el ejercicio de esos derechos fundamentales, de los que todos deben gozar, especialmente los miembros de los grupos en riesgo. En efecto, no es posible que se celebren elecciones genuinas si se restringen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

57. El Relator Especial está muy preocupado por el aumento de las violaciones y abusos de derechos humanos en muchas partes del mundo, que se cometen contra quienes ejercen o procuran ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones, y que afectan negativamente dichas elecciones de forma indeleble. A la luz de esta circunstancia, desea formular las siguientes recomendaciones, que deberán leerse conjuntamente con las ya formuladas en sus dos informes temáticos presentados al Consejo de Derechos Humanos en 2012 (A/HRC/20/27, párrs. 84 a 100) y 2013 (A/HRC/23/39, párrs. 81 a 83), algunas de las cuales se reiteran aquí.

58. El Relator Especial exhorta a los Estados a que en el período electoral:

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

b) Aseguren que todas las personas, todas las entidades inscritas o no inscritas, las mujeres, las víctimas de discriminación por su orientación sexual y su identidad de género, los jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas, los extranjeros, incluidos los apátridas, los refugiados o migrantes, y los miembros de grupos religiosos, así como los activistas que defienden los derechos económicos, sociales y culturales gocen de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación;

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

d) Faciliten y protejan en mayor medida el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y al respecto, sean particularmente vigilantes en relación con las necesidades específicas de los grupos mencionados que corren un mayor riesgo de sufrir todo tipo de ataques y estigmatización;

e) Aseguren la existencia de un marco propicio para la formación de partidos políticos, con independencia de cuál sea su ideología política, y que gocen de igualdad de trato, especialmente en relación con su capacidad para acceder a financiación y ejercer sus derechos a la libertad de expresión, en particular mediante manifestaciones pacíficas y el acceso a los medios de comunicación;

f) Aumentar las exigencias para imponer restricciones legítimas a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, es decir, asegurar que los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, y del principio de no discriminación, sean particularmente difíciles de cumplir;

g) Velar por que se dé, por escrito y a su debido tiempo, una explicación detallada de la imposición de toda restricción, y que esas restricciones puedan ser sometidas sin demora a un examen judicial independiente e imparcial;

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

i) Permitir el acceso y la utilización irrestrictos de tecnología de la información y las comunicaciones mediante los cuales pueden ejercerse el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación;

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

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

59. El Relator Especial exhorta a las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplan con los Principios de París a que desempeñen un papel fundamental en la vigilancia del cumplimiento por los Estados de las recomendaciones antes mencionadas y la presentación de informes públicos al respecto.

60. El Relator Especial exhorta a los observadores electorales a que hagan especial hincapié en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación a los efectos de determinar la autenticidad de las elecciones.

61. El Relator Especial exhorta a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, incluidos los de procedimientos especiales, los órganos creados en virtud de tratados y el examen periódico universal, a que presten

especial atención a la cuestión de las elecciones como contexto en el que es más probable que se restrinjan los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

62. El Relator Especial alienta una vez más al Comité de Derechos Humanos a que considere la posibilidad de formular observaciones generales sobre los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con particular hincapié en el ejercicio de ambos derechos en el contexto de las elecciones.

63. El Relator Especial exhorta a la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos a abordar exhaustivamente la cuestión de las violaciones y los abusos de los derechos humanos en el contexto de las elecciones.

64. El Relator Especial exhorta a la comunidad diplomática y otros interesados pertinentes a denunciar públicamente las violaciones y los abusos que se cometan contra quienes ejerzan o procuren ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones, y prestar apoyo a esas víctimas.
