

FOAA ONLINE!

Derecho a la libertad de asociación

Texto completo del Capítulo de libertad de reunión de FOAA Online!,
el acervo más completo y fácil de usar de argumentos legales
en pro de los derechos de reunión y asociación

Si deseas ver el texto de FOAA Online! en su formato original, visita
<http://www.freassembly.net/foaa-online/>



Publicado en abril de 2017 por Maina Kiai,
Relator Especial de Naciones Unidas sobre los
derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Directora del proyecto: Heidi Rombouts. Investigación adicional y redacción: Cara Stern, Daniel Simons, Ginna Anderson y Waruguru Kagwongo. Concepto y diseño web: Antoine Ledoux y Jeff Vize.

Información de FOAA Online!

El propósito de FOAA Online! es aportar argumentos legales de fácil acceso para ayudar a los abogados, activistas y jueces que estén involucrados en casos que tengan que ver con la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación. Las siglas «FOAA» corresponden a las iniciales de las palabras que en inglés significan «libertad de reunión pacífica y asociación» (*freedom of assembly and association*). El sitio web está organizado por áreas temáticas y subpreguntas a fin de dirigir a sus usuarios, tan directamente como sea posible, a los argumentos legales que les sean relevantes. La sección de preguntas y respuestas contribuye a que los usuarios puedan relacionar los hechos y los incidentes, por un lado, y las cuestiones legales que sean pertinentes, por el otro. En este sitio web la atención se concentra en los temas con que más frecuentemente se topan, en el mundo entero, quienes ejercen sus derechos de libertad de reunión pacífica y asociación.

Los argumentos legales que se presentan en FOAA Online! se basan en una gran variedad de instrumentos internacionales. Además de a las obligaciones legalmente vinculantes que existen al amparo del derecho internacional en materia de derechos humanos, los argumentos legales de FOAA hacen referencia también a las normas y principios que emanan de los entes cuya existencia se deriva de la suscripción de tratados internacionales; a la jurisprudencia de los tribunales regionales; y a las prácticas que ya se han establecido o van estableciéndose. Eso comprende los hallazgos de los entes de tratado de las Naciones Unidas o de los expertos que actúen al amparo de procedimientos especiales, además de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. También comprende los informes que rinde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las directrices e informes que en materia de libertades de reunión pacífica y de asociación emanen de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Es importante hacer notar que, aunque puede ser que algunos de estos instrumentos o veredictos no sean legalmente vinculantes para un país en particular, los hallazgos y las guías que aportan los instrumentos siguen siendo de particular relevancia, en vista de la redacción similar que se usa en todos los instrumentos internacionales que protegen a los dos derechos (los de libertad de reunión pacífica y de asociación).

Reconocemos que los materiales que se presentan no guardan un equilibrio geográfico, cosa que no es sino mero reflejo del hecho de que algunos mecanismos –sobre todo los del Tribunal Europeo de Derechos Humanos– han servido para decidir en más casos de FOAA que en otros. Se debe tomar nota de que estos materiales no presentan una visión general completa de la jurisprudencia existente; y que el objetivo ha sido mostrar una variedad representativa de los casos.

El Relator Especial de las Naciones Unidas tiene el agrado de agregar **FOAA Online!** al sitio web www.freeassembly.net antes de transmitir su mandato, el 1 de mayo de 2017. Le queda agradecido a

la Iniciativa de Justicia de la Open Society por redactar las secciones que tratan de la libertad de reunión pacífica; y al Programa de Defensores de la Justicia del Colegio de Abogados de Estados Unidos por su contribución a la sección que trata de la libertad de asociación. Puesto que la jurisprudencia, los principios y el derecho internacional están en continua evolución, **FOAA Online!** deberá ser puesta al día con el paso del tiempo. El Relator Especial de las Naciones Unidas anima vigorosamente a todos los actores involucrados no sólo a usar el contenido de FOAA Online! sino también a hacer correr la voz al respecto de su existencia, de tal modo que los derechos a las libertades de reunión pacífica y de asociación puedan disfrutarse y gozar de protección en todo el mundo.

Abreviaturas y sus explicaciones

ACHPR: La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La [ACHPR](#) (que también se conoce como la Carta de Banjul) es un tratado internacional de derechos humanos del cual son parte la mayoría de los estados africanos. [En este enlace](#) se encuentra una reseña general de los signatarios (en inglés). Los derechos de libertad de asociación y reunión pacífica se consagran en los Artículos 10 y 11 de la Carta, respectivamente.

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas

La Asamblea General es el principal órgano de deliberación, creación de políticas y representación de las Naciones Unidas.

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

La ASEAN se creó en 1967 con la firma de la Declaración de la ASEAN. En 2009 se creó la Comisión Intergubernamental de la ASEAN para los Derechos Humanos, cuyo objetivo es fomentar estos últimos en los países miembros de la asociación. En 2012 adoptó la Declaración de los Derechos Humanos.

CADH: La Convención Americana de Derechos Humanos

La [CADH](#) (a la que también se conoce como «Pacto de San José») es un tratado internacional en materia de derechos humanos del cual son parte la mayoría de los estados de las Américas. [En este enlace](#) se encuentra una reseña general de los signatarios. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación están consagrados en los Artículos 15 y 16, respectivamente.

CADHP: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La [CADHP](#) es el ente que tiene a su cargo fomentar y proteger los derechos que garantiza la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como interpretar lo que en ella se estipula. Tiene, entre otras, la facultad de recibir y conocer las comunicaciones que provengan de personas u organizaciones que aleguen que un estado parte de la Carta ha violado uno o más de los derechos que en ella se garantizan.

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

El [CEDH](#) (cuyo nombre formal es el de Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales) es un tratado internacional en materia de derechos humanos del cual la mayoría de los Estados que se encuentran en Europa son parte, parcial o plenamente. [En este enlace](#) puedes ver una reseña general. Los derechos de la libertad de reunión pacífica y de la libertad de asociación se garantizan en el Artículo 11 del Convenio.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La [CIDH](#) es un órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA). La misión de la CIDH es fomentar y proteger los derechos humanos en el hemisferio occidental. Entre sus actividades se cuentan el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los estados miembros de la OEA y la publicación de informes que tratan de áreas temáticas prioritarias. También está facultada para conocer quejas que se presenten contra estados miembros de la OEA por supuestas violaciones a los derechos humanos que se garantizan en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos.

Comisión de Venecia: La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho

La [Comisión de Venecia](#) es un ente asesor que, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, forma parte del Consejo de Europa. La Comisión aporta asesoría legal a sus [estados miembros](#) en materia de democracia, derechos humanos y estado de derecho, usualmente en forma de opiniones legales sobre la legislación, propuesta o vigente, que se le presente a la Comisión para que la examine. La Comisión ha publicado una serie de [recopilaciones](#) de sus opiniones al respecto de las libertades de asociación y reunión pacífica. También genera estudios e informes sobre ciertos tópicos, como es el caso de las «[Directrices sobre la Libertad de Asociación](#)» y las «[Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica](#)», que se consideran definitivas y se adoptaron conjuntamente con la OSCE/OIDHH.

Comité de Derechos Humanos: Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

El [Comité de Derechos Humanos](#) es el ente compuesto de expertos independientes que monitorea el cumplimiento que los estados partes den al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés). Las actividades del comité comprenden la revisión de los informes regulares de cumplimiento que los estados parte están obligados a remitir, así como la emisión de Observaciones Generales al respecto de la interpretación del ICCPR. El Comité también analiza las quejas que presenten particulares que afirmen que se ha violado uno cualquiera de los derechos que concede el ICCPR. Esas quejas sólo pueden presentarse al respecto de estados que también sean parte

del [Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#). [En este enlace](#) se encuentra una reseña de esos estados.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

La [Corte IDH](#) es un tribunal internacional que interpreta y aplica la Convención Americana de Derechos Humanos. Los particulares no pueden presentar directamente los casos ante la Corte, sino que éstos se le pueden transferir a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de un estado parte de la Convención.

La Corte IDH sólo puede conocer casos que se presenten contra los estados parte que aceptan su jurisdicción. Varios países han manifestado tal aceptación en términos generales ([en este enlace](#) se presenta una reseña). También es posible que un estado acepte la jurisdicción *ad hoc*, para un caso en particular. Todos los estados miembros y algunos órganos de la Organización de Estados Americanos también pueden pedir un dictamen consultivo de la Corte IDH al respecto de la interpretación que deba hacerse de la Convención o de otros tratados que conciernan a la protección de los derechos humanos en las Américas.

Directrices para la Libertad de Asociación y Reunión Pacífica en África

En mayo de 2017, durante su sexagésima sesión ordinaria, la CADHP adoptó las [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#). Esas Directrices fueron el resultado de un largo proceso, durante el cual el Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África redactó primero un borrador de las mismas (el «Borrador de las Directrices para la Libertad de Asociación en lo Tocante a la Sociedad Civil y Directrices para la Reunión Pacífica»). El Grupo de Estudio fue creado por la Comisión y es un equipo de trabajo que se compone sobre todo de organizaciones de la sociedad civil. Previamente, el Grupo ya había publicado el Informe sobre las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África (en inglés). La CADHP todavía estaba adoptando las Directrices cuando ¡FOAA en línea! ya se iba desarrollando y, por lo tanto, es posible que ¡FOAA en línea! contenga referencias tanto al [Informe de Estudio de la CADHP](#) como al [Borrador de las Directrices](#). En la medida de lo posible, las referencias anteriores al Informe y al Borrador se han sustituido por las referencias pertinentes a las Directrices que ya se adoptaron. En otros casos, los pies de página contienen los números de párrafo que corresponden (a octubre de 2017).

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

La [DUDH](#) fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Aunque en sí misma no es vinculante, la DUDH es la inspiración de tratados mundiales y regionales como el ICCPR, la CADH, la CADHP y el CEDH, así como constituciones y leyes nacionales.

EComHR: Comisión Europea de Derechos Humanos

La Comisión Europea de Derechos Humanos fue un mecanismo ante el cual podían presentar una queja quienes afirmaran ser víctimas de violaciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La Comisión cesó de existir cuando entró en vigencia el Protocolo 11 del Convenio, en 1998, que les dio a los particulares acceso directo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisprudencia de la Comisión en cuanto a las libertades de asociación y reunión pacífica conservan cierta relevancia cuando de interpretar el Convenio se trata.

ICCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - **PIDCP**

El [ICCPR](#) es el principal tratado mundial en el ámbito de derechos civiles y políticos. Lo ha ratificado y es ya vinculante para la mayoría de los estados. [En este enlace](#) se puede ver una reseña al respecto. El Artículo 21 del ICCPR garantiza el derecho a la reunión pacífica; el Artículo 22, el derecho a la libertad de asociación con terceros.

ICESCR: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Informe conjunto sobre la adecuada gestión de las manifestaciones

El «[Informe conjunto](#) del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones», que es el documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66, de 4 de febrero de 2016.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OSCE/OIDDH: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

La [OSCE/OIDDH](#) ayuda a los cincuenta y siete estados que participan en la OSCE a cumplir sus compromisos en materia de elecciones, derechos humanos, democracia, estado de derecho y tolerancia y no discriminación. Junto con la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (a la que también se conoce como «Comisión de Venecia»), la OSCE/OIDDH adoptó las «[Directrices sobre la Libertad de Asociación](#)» y las «[Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica](#)», que gozan de una amplia aceptación como una exposición definitiva de las buenas prácticas en esas materias.

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – **ICCPR** (en inglés)

El [PIDCP](#) es el principal tratado mundial en el ámbito de derechos civiles y políticos. Lo ha ratificado y es ya vinculante para la mayoría de los estados. [En este enlace](#) se puede ver una reseña al respecto. El Artículo 21 del PIDCP garantiza el derecho a la reunión pacífica; el Artículo 22, el derecho a la libertad de asociación con terceros.

Relator Especial de las Naciones Unidas: El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

El [Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación](#) es un experto independiente que nombra el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para que examine, asesore y redacte informes públicos al respecto de la situación de los mencionados derechos en todo el mundo. Entre los métodos de trabajo del Relator Especial se cuentan responder a quejas de particulares, llevar a cabo estudios, dar asistencia técnica a los gobiernos e involucrarse en actividades de promoción y extensión pública, todos con la meta última de fomentar y proteger los derechos de las libertades de reunión pacífica y de asociación.

TADHP: Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos

El [TADHP](#) es un tribunal internacional que tiene jurisdicción sobre casos y disputas que conciernen a la interpretación y aplicación de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Protocolo de la Carta de Derechos de las Mujeres de África y cualquier otro instrumento relevante de derechos humanos que ratifiquen los estados concernidos. El Tribunal puede admitir casos que le presente la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, los estados parte del Protocolo o las organizaciones intergubernamentales africanas. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que tengan la condición de observadoras ante la Comisión Africana y los particulares también pueden presentar casos directamente a la Corte, siempre y cuando el estado contra el que presenten su queja haya reconocido la jurisdicción de la Corte para admitir tales casos. [En este enlace](#) se encuentra una reseña general de esos estados (en inglés).

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El [TEDH](#) es un tribunal internacional que emite fallos al respecto de solicitudes de particulares o de Estados que aleguen que se hayan cometido violaciones a los derechos que se estipulan en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

TJ: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El [TJ](#) es el tribunal de mayor nivel de la Unión Europea en materia de derecho de la mencionada Unión.

ÍNDICE

PARTE II: Libertad de asociación	iv
1. ¿Qué comprende el concepto de «asociación»?.....	1
1.1 <i>Para que gocen de protección, no es necesario que las asociaciones estén inscritas en un registro</i>	<i>1</i>
1.2 <i>Las organizaciones que existan por internet también están protegidas</i>	<i>4</i>
1.3 <i>¿Tienen las asociaciones públicas derecho a la misma protección que las privadas?</i>	<i>7</i>
2. ¿Quién tiene derecho a la libertad de asociación?	11
2.1 <i>Toda persona, sin discriminación.....</i>	<i>11</i>
2.2 <i>Toda persona, aunque no sea ciudadano del país.....</i>	<i>12</i>
2.3 <i>Toda persona, individual o colectivamente</i>	<i>14</i>
2.4 <i>Posibles excepciones para ciertos grupos de personas</i>	<i>14</i>
3. El derecho a no asociarse	20
4. Las asociaciones pueden decidir libremente quiénes serán sus miembros.....	24
4.1 <i>La no criminalización de la pertenencia a una asociación.....</i>	<i>25</i>
5. La obligación positiva del Estado de fomentar y proteger la libertad de asociación.....	28
5.1 <i>Medidas con que se tome la iniciativa: Un marco legal habilitante</i>	<i>29</i>
5.2 <i>Sin que haya miedo, amenazas ni intimidaciones.....</i>	<i>30</i>
5.3 <i>Protección contra los actos de terceros.....</i>	<i>32</i>
5.4 <i>El deber de investigar</i>	<i>34</i>
6. ¿Qué condiciones se deben cumplir para que las restricciones que se impongan al derecho de asociación sean legítimas?.....	35
6.1 <i>Estar prescritas por ley</i>	<i>36</i>
6.2 <i>Tener un objetivo legítimo.....</i>	<i>40</i>
6.3 <i>Ser necesarias en una sociedad democrática</i>	<i>45</i>
6.4 <i>Escrutinio particular</i>	<i>51</i>

7. Personalidad jurídica e inscripción en un registro	53
7.1 Acceso a la personalidad jurídica.....	53
7.2 Procedimientos de notificación versus procedimientos de autorización.....	54
7.3 Negativa a registrar a una asociación o concederle personalidad jurídica.....	56
7.4 Acceso a revisión judicial.....	63
8. Definición de los objetivos y las actividades de una asociación.....	65
8.1 ¿Es posible determinar libremente los objetivos, las metas y las actividades de una asociación?.....	65
8.2 Legalidad según el derecho internacional.....	66
8.3 ¿Qué sucede si los objetivos de una asociación son contrarios a las políticas actuales del gobierno?.....	68
8.4 ¿Se puede crear una asociación que tenga el mismo objetivo que otra que ya exista?	70
8.5 ¿Puede una asociación ser obligada a aumentar o limitar sus actividades o metas a ciertas regiones?.....	71
8.6 ¿Pueden las asociaciones decidir libremente cuáles serán sus reglas y procedimientos internos?.....	72
8.7 ¿Puede una asociación defender los derechos de alguien que no pertenezca a la asociación?.....	75
8.8 ¿Pueden las asociaciones escoger libremente su nombre?.....	76
9. Partidos políticos.....	77
9.1 Objetivos y medios de los partidos políticos en una democracia.....	78
9.2 Prohibir, disolver o negarse a inscribir un partido político	79
9.3 Acceso a financiación del extranjero.....	82
9.4 En tiempo de elecciones	84
10. Acceso a recursos	86
10.1 ¿Tiene una asociación derecho de acceso a recursos?.....	86
10.2 Las asociaciones pueden tener acceso a recursos financieros en general	86
10.3 Las asociaciones pueden tener acceso a fondos del extranjero	88
10.4 Condiciones rigurosas, para restringir la financiación	91
10.5 Partidos políticos y financiación de fuentes extranjeras	92
11. Requisitos de rendición de informes	95
12. La suspensión o disolución de una asociación.....	97

12.1	<i>Proporcionalidad: La severidad de la medida y último recurso</i>	97
12.2	<i>Sólo por orden de un ente judicial</i>	98
12.3	<i>No cumplir las obligaciones administrativas</i>	99
12.4	<i>Meros alegatos de conducta delictiva</i>	103
12.5	<i>Destruir la democracia e incitar a la violencia</i>	103
12.6	<i>Disolución de facto</i>	106
13.	Soluciones jurídicas	107
13.1	<i>Derecho a revisión judicial</i>	108
13.2	<i>Restitución/compensación</i>	109
13.3	<i>El deber de investigar</i>	112
13.4	<i>Investigación y proceso judicial</i>	115

PARTE II: Libertad de asociación

La libertad de asociación se garantiza explícitamente en todos los principales instrumentos de derechos humanos, incluidos el Artículo 20 de la [DUDH](#), el Artículo 22 del [PIDCP](#), el Artículo 16 de la [CADH](#) y el Artículo 11 del [CEDH](#).

El derecho a formar sindicatos y participar en ellos, como forma específica de una asociación, también se garantiza explícitamente en el Artículo 8 del [ICESCR](#), así como en el [Convenio relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948 \(Convenio 87 de la OIT\)](#) y el [Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 \(convenio 98 de la OIT\)](#).

El derecho a la libertad de asociación está garantizado en el Artículo 24 de la [Carta Árabe de Derechos Humanos](#). Sin embargo, en dicha Carta no se estipulan las mismas normas de reconocimiento internacional para las restricciones; y por tanto se recomienda que se usen las normas mundiales en los países donde así sea relevante. En el Artículo 27, inciso (2) de la [Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN](#) se incluye un reconocimiento de la libertad de formar sindicatos y afiliarse a ellos.

1. ¿Qué comprende el concepto de «asociación»?

En el primer informe temático que dirigió al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación aclaró que

se entiende por «asociación» todo grupo de personas físicas o jurídicas agrupadas para actuar de consuno y expresar, promover, reivindicar o defender colectivamente un conjunto de intereses comunes¹.

Las asociaciones pueden adoptar una gran variedad de formas, que incluye, sin que esta lista sea exhaustiva, las organizaciones de la sociedad, civil, los clubes, las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las asociaciones religiosas, los partidos políticos, los sindicatos obreros, las fundaciones o las asociaciones que existan por internet². Por lo tanto, se les puede formar para una gran variedad de propósitos: personales, culturales, políticos o cualquier otro. La principal cualidad que les es común a todas las asociaciones es que funcionan al unísono para alcanzar algún tipo de meta común. El derecho internacional protege todos estos tipos distintos de asociación.

1.1 Para que gocen de protección, no es necesario que las asociaciones estén inscritas en un registro

En el derecho internacional está bien establecido que el derecho a la libertad de asociación proteger por igual a las asociaciones formales –como las que tienen documentos de constitución y están inscritas en un registro– y a las informales –como las que operan en la práctica y no se han registrado–³ [[Personalidad jurídica y registro](#)]. En numerosas ocasiones, el Relator Especial ha enfatizado que el derecho a la libertad de asociación se aplica a las asociaciones informales y para gozar de él no es requisito que un grupo esté inscrito en un registro⁴.

¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 51.

² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 52.

³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 56.

⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Cuarto Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/29/25. 28 de abril de 2015; párrafo 59.

En sus [Directrices para la Libertad de Asociación y de Reunión Pacífica en África](#), en la definición de «asociación» que da la CADHP se enfatiza que no es necesario que las asociaciones sean formales: asociación es un grupo, sin fines de lucro, de personas que se unen en pos de un interés, propósito o actividad común, que tiene algún grado de estructura institucional, no necesariamente formal; y cuya existencia es más que fugaz⁵.

En la Directriz 11 se indica además que

Los Estados no deben obligar a las asociaciones a registrarse como requisito para permitirles existir y funcionar libremente.

En la legislación se debe reconocer explícitamente que las asociaciones informales tienen derecho a existir. A estas asociaciones no se les sancionará ni criminalizará, ni por ley, ni en la práctica⁶.

Los entes jurídicos internacionales han manifestado repetidas veces que las asociaciones deben gozar de libertad de actuar aunque todavía no hayan adquirido una condición que goce de reconocimiento oficial. Por ejemplo, en el caso del Movimiento pro Reino Democrático contra Bulgaria, el EcomDH afirmó un cierto número de casos previos en que

la negativa de las autoridades a inscribir a una asociación no necesariamente implica una interferencia con los derechos de que esta última goza según lo que se estipula en el Artículo 11 del Convenio, según el cual la asociación, a pesar de todo, siempre está en libertad de proseguir sus actividades⁷.

Una [opinión de la Comisión de Venecia al respecto de las asociaciones no inscritas de Bielorrusia](#) dilucidó este asunto aún más, puesto que subrayó que no se puede someter a sanciones penales los actos de una asociación por el mero hecho de que no esté inscrita [Haga clic aquí para ver la explicación completa de este caso].

⁵ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 1 y 2, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África. 22 de septiembre de 2016. Libertad de asociación. Artículo I.1.](#)

⁶ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 11, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África. 22 de septiembre de 2016. Libertad de asociación. Artículo I.8.](#)

⁷ [Movimiento pro Reino Democrático contra Bulgaria. EcomDH. Sentencia de 29 de noviembre de 1995; párrafo 2.](#)

En el informe de Bielorrusia que publicó en 2011, la Comisión de Venecia manifestó que:

el mero hecho de que una asociación no cumpla todos los elementos de los reglamentos legales que le conciernan no significa que no goce de la protección de la libertad de asociación que se garantiza internacionalmente. En el caso de Chassagnou y otros contra Francia, el TEDH insistió en el significado autónomo de la palabra «asociación»: “El término «asociación»... tiene un significado autónomo: La clasificación que se le dé en la legislación nacional sólo tiene valor relativo y no constituye más que el punto de partida.

93. Por consiguiente, los principios y la protección que se estipulan en el PIDCP y el CEDH también valen para las ONG no registradas...

94. De ahí que la Comisión de Venecia tenga la opinión de que penalizar los actos que tengan que ver con la organización o gestión de una asociación con el único argumento de que la asociación en cuestión no ha sido aprobada en el proceso de registro ante el Estado, como se indica en el Artículo 193-1 del Código Penal, no cumple el criterio estricto que se estipula en los artículos 22 del PIDCP y 11.2 del CEDH.

95. Criminalizar las actividades que tengan que ver con los derechos humanos, como se estipula en el Artículo 193-1, en los casos en que los miembros de asociaciones no inscritas apoyen el trabajo en pro de los derechos humanos, no se puede considerar sino como contrario a los valores que sustentan el régimen internacional de derechos humanos y una violación de los objetivos de los derechos civiles y políticos que se garantizan en el PIDCP y el CEDH.

96. En conclusión, esta Comisión de Venecia considera que el mero hecho de que una asociación no haya sido aprobada en el procedimiento de registro del Estado no puede ser fundamento para que se penalicen los actos que tengan que ver con esa misma asociación. De lo contrario, en los hechos sería imposible que las asociaciones no inscritas llevaran a cabo actividades y, por consiguiente, se restringiría el derecho a la libertad de asociación en su misma esencia.⁸

⁸ [Comisión de Venecia: Opinión al respecto de la compatibilidad del Artículo 193-1 del Código Penal de la República de Bielorrusia, que trata de los derechos de las asociaciones no inscritas, con las normas universales de derechos humanos. 18 de octubre de 2011.](#)

Además, en el caso del Partido Republicano de Rusia contra Rusia, el TEDH reconfirmó que un Estado no puede obligar a una asociación a escoger una forma legal en particular, cuando afirmó que:

ya se ha declarado inaceptable que se obligue a una asociación a adquirir una forma legal que sus fundadores y miembros no procuraron tener; y se ha encontrado que tal enfoque, de adoptarse, haría menguar la libertad de asociación de los fundadores y miembros de tal manera que la volvería inexistente o sin valor práctico⁹.

Por lo tanto, las asociaciones pueden elegir si funcionan sin inscribirse; y no se les puede penalizar por ello. Este aspecto es de crítica importancia, dadas las dificultades con que ciertas organizaciones pueden encontrarse, o el número de países en que, en general, la inscripción es difícil de lograr¹⁰ [[Enlace a inscripción en un registro](#)]. Sin embargo, puede suceder que para ciertas actividades, como abrir una cuenta en un banco o contratar personal, las asociaciones deban gozar de personalidad jurídica [[Enlace a personalidad jurídica](#)].

1.2. Las organizaciones que existan por internet también están protegidas

En los últimos años la internet se ha vuelto vital para facilitar la participación activa de los ciudadanos en la construcción de sociedades democráticas y para movilizar los llamados a la «justicia, igualdad, rendición de cuentas y un mayor respeto de los derechos humanos»¹¹. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido repetidas veces la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación para el pleno goce del derecho a la libertad de asociación; y les ha recordado a los Estados las obligaciones que tienen de respetar y proteger este derecho en la internet y fuera de ella¹².

⁹ [Partido Republicano de Rusia contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 12 de abril de 2011; párrafo 105. Véase también [Zhechev contra Bulgaria](#). TEDH. Sentencia de 21 de junio de 2007; párrafo 56.

¹⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 57.

¹¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/17/27. 16 de mayo de 2011; párrafo 2. Véase también: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 32(e).

¹² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/21/16 de 11 de octubre de 2012; párrafo 1; Véase también Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/24/5 de 8 de octubre de 2013; párrafo 2.

Como también lo hizo notar el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión:

El entorno en línea no sólo ha facilitado que los ciudadanos se expresen libre y abiertamente, sino que también ofrece condiciones inmejorables para la innovación y el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho a la educación y a la libre asociación¹³.

En el mismo sentido, en una [declaración conjunta](#) que suscribieron el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos también se subrayó que la internet es necesaria para fomentar otros derechos humanos, incluso el de libertad de asociación¹⁴.

Al concluir una visita al Sultanato de Omán, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación afirmó concretamente que el derecho a la libertad de asociación vale igualmente para organizaciones que existan en la internet. Para responder a informes de que las autoridades ingresan sin autorización cuentas de internet, llevan a cabo vigilancia en línea y bloquean servicios de transmisión de voz por internet, el Relator Especial manifestó que:

Estas tecnologías no son sólo un medio para facilitar esos derechos en la vida real; también son un espacio virtual en que los derechos mismos se ejercen activamente. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación existen tanto en la internet como fuera de ella¹⁵.

Por estas razones, los Estados deben garantizar que toda persona tenga acceso a la internet. De acuerdo a [un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se publicó en 2014](#):

¹³ [Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Libertad de Expresión e Internet. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.11/13 de 31 de diciembre de 2013; párrafo 2.](#)

¹⁴ [Relator Especial de las Naciones Unidas \(ONU\) para la Libertad de Opinión y de Expresión; Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa \(OSCE\); Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos \(OEA\) para la Libertad de Expresión; y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos \(CADHP\): Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet de 1 de junio de 2011; párrafo 6, letra \(a\).](#)

¹⁵ [Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación a la conclusión de su visita al Sultanato de Omán. 13 de septiembre de 2014; véase también Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/29/25 Add.1. 27 de abril de 2015; párrafo 34.](#)

... el entorno digital ofrece el espacio para promover el intercambio de información y opiniones... Internet se ha desarrollado a partir de determinados principios de diseño, cuya aplicación ha propiciado y permitido que el ambiente en línea sea un espacio descentralizado, abierto y neutral. Es importante que cualquier regulación que se produzca sea como resultado del diálogo de todos los actores y mantenga las características básicas del entorno original, potenciando su capacidad democratizadora e impulsando el acceso universal y sin discriminación¹⁶.

En algunos casos limitados es permisible limitar la actividad en línea, en particular para evitar actividades que constituyan delitos según el derecho internacional en materia penal o de derechos humanos, como incitar a la violencia, el genocidio o el terrorismo. Sin embargo, incluso en estos casos las limitaciones deben pasar la prueba que vale para todas las restricciones que se impongan a los derechos humanos básicos: Que las limitaciones se impongan por ley, que no sean ambiguas, que con ellas se persiga un objetivo legítimo y que se respeten los principios de necesidad y proporcionalidad¹⁷. [[Enlace a restricciones](#)]. La OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, por ejemplo, han hecho notar que

El bloqueo de los sitios web de las asociaciones, o de ciertas fuentes de información o herramientas de comunicación, puede tener impacto negativo significativo en las asociaciones. Las medidas de seguridad deben ser de naturaleza temporal y se deben definir muy precisamente a fin de que cumplan un propósito legítimo que se exponga claramente y esté prescrito por ley. Medidas como éstas no se deben usar para hostigar a los disidentes y los críticos¹⁸.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha llamado expresamente a los Estados a que se abstengan de imponer restricciones en ciertos casos, como

la discusión de 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, manifestaciones pacíficas o actividades políticas, en pro de la paz y la

¹⁶ [Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Libertad de Expresión e Internet. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.11/13 de 31 de diciembre de 2013; párrafo 11.](#)

¹⁷ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. Documento de las Naciones Unidas A/66/290. 10 de agosto de 2011; párrafo 37.](#)

¹⁸ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association; no existe una versión en español\). 2015. Párrafo 270.](#)

*democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables*¹⁹.

Por extensión, esto implica que las asociaciones que existan en la internet y se involucren en estas actividades sensibles tienen derecho no sólo a protección, sino a protección especial. Como lo manifestó el TEDH:

*el pluralismo, la tolerancia, y la amplitud de miras son características de una «democracia»... Aunque ocasionalmente los intereses individuales deban subordinarse a los del grupo, el término «democracia» no significa simplemente que siempre habrán de prevalecer las opiniones de la mayoría: Se debe encontrar el equilibrio que garantice el tratamiento justo y apropiado de las minorías y evite cualquier abuso de una posición dominante*²⁰.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de reunión pacífica y de asociación ha dado énfasis particular a que

*Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son claves para permitir que los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos reivindiquen otros derechos y superen los problemas asociados a su marginación. Por tanto, estos derechos deben no solo protegerse, sino también promoverse. Es responsabilidad de todos los interesados garantizar que se escuchen y se tengan en cuenta las voces de quienes forman parte de los grupos expuestos a mayores riesgos, conforme a los principios de pluralismo de opiniones, tolerancia, amplitud de miras y equidad*²¹.

1.3 ¿Tienen las asociaciones públicas derecho a la misma protección que las privadas?

Generalmente el derecho a la libertad de asociación vale sólo para las asociaciones privadas –es decir, para las que forman particulares que desean unir esfuerzos para lograr un propósito concreto– y

¹⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Resolución 12/16 El derecho a la libertad de expresión y opinión](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/12/16. 12 de octubre de 2009; párrafo 5(p)(i).

²⁰ [Young, James y Webster contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 13 de agosto de 1981; párrafo 63 .

²¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Informe del Relator Especial sobre los Derechos de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/26/29. 14 de abril de 2014; párrafo 72 .

no a las asociaciones públicas, que son las que el Estado funda u organiza o integra a sí mismo. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha explicado que lo que se dispone en el Artículo 22 vale únicamente para las asociaciones privadas; se ha negado a considerar violación que el Estado Parte exija que los entes legales se afilien a una organización pública o paguen cuotas de afiliación, siempre y cuando la creación de esa organización pública no se dirija a minar el goce de lo dispuesto en el Artículo 22.

En el caso de [Wallman contra Austria](#), por ejemplo, el Comité afirmó que Austria no violó el derecho de sus ciudadanos a la libertad de asociación cuando exigió que las empresas y negocios se afiliaran a una cámara de comercio y le pagaran cuotas anuales de afiliación para ser miembros:

El Comité observa que la Cámara de Comercio de Austria se fundó por ley y no mediante un acuerdo privado, y que sus miembros están subordinados por ley a su facultad de cobrar cuotas anuales de afiliación. Asimismo, observa que el artículo 22 del Pacto sólo se aplica a asociaciones privadas, incluso a efectos de afiliación...

El Comité considera que una vez que la legislación de un Estado Parte establece las cámaras de comercio como organizaciones de derecho público, el artículo 22 del Pacto no impide a estas organizaciones imponer cuotas anuales de afiliación a sus miembros, a no ser que ese establecimiento con arreglo a derecho público trate de burlar las garantías contenidas en el artículo 22. Sin embargo, no parece desprenderse del material del que dispone el Comité que la calificación de la Cámara de Comercio de Austria, como organización de derecho público, tal y como está previsto en la Constitución austríaca y en la Ley de la Cámara de Comercio de 1998, constituya una elusión del artículo 22 del Pacto...²².

En el mismo sentido, el TEDH ha manifestado que la circunstancia de que una asociación haya sido creada por ley es insuficiente para decidir que tenga carácter público y no esté protegida por el derecho a la libertad de asociación; más bien, mide el nivel de integración de la asociación a la estructura del Estado.

En el caso de [Chassaagnou y otros contra Francia](#) (en inglés; traducción no oficial a español [en este enlace](#)) el Tribunal afirmó que, aunque hayan sido creadas por ley y las supervisen las autoridades públicas, las asociaciones subregionales de caza a las que es obligatorio afiliarse son asociaciones privadas, puesto que 1) se les exige cumplir las leyes nacionales que rigen para las asociaciones privadas

²² [Wallman contra Austria. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/80/D/1002/2001. 1 de abril de 2004; párrafos 9.4-9.5.](#)

y 2) se componen de particulares que deseaban unir esfuerzos en pro de un propósito concreto. El TEDH razonó que no se trataba de asociaciones públicas, puesto que los dos factores mencionados no eran suficientes para manifestar que las asociaciones estuvieran «integradas a las estructuras del Estado»²³.

El TEDH también encontró que una asociación que se cree por ley está más allá del alcance de las garantías que se estipulan en el Artículo 11, las cuales se establecieron por ley para alcanzar un interés público, a saber, la regulación de la Medicina como profesión. En el caso de [Le Compte, van Leuven y De Meyère contra Bélgica](#) (en inglés; traducción no oficial a español [en este enlace](#)) el Tribunal sostuvo que Bélgica no viola los derechos de libertad de asociación del médico demandante al exigir que se afilie a la asociación médica oficial de Bélgica, que tiene a su cargo supervisar la profesión, puesto que la asociación profesional nacional es un institución pública y los médicos podían unirse a otras asociaciones profesionales, de naturaleza privada [Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso].

²³ [Chassagnou y otros contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 29 de abril de 1999; párrafo 101. Hay una traducción no oficial al español [en este enlace](#).

Para distinguir las asociaciones públicas de las privadas, el TEDH hizo notar que:

64. ...que la Orden de Médicos belga es una institución de derecho público. Fundada por el legislador y no por particulares, permanece integrada en las estructuras del Estado, y Magistrados nombrados por el Rey forman parte de la mayoría de sus órganos. Persigue una finalidad de interés general, la protección de la salud, asegurando, por mandato de la Ley, un cierto control público del ejercicio de la profesión médica. En el marco de esta competencia le corresponde en particular elaborar el cuadro de la Orden. Para cumplir estas tareas que le ha confiado el Estado belga, goza por Ley de prerrogativas exorbitantes del derecho común, tanto administrativas como normativas o disciplinarias, y utiliza así procedimientos de poder público...

65. En consideración a estos diversos elementos considerados en su conjunto, la Orden no podría calificarse de asociación en el sentido del artículo 11. Todavía es preciso que su creación por el Estado belga no impida a los facultativos fundar entre ellos asociaciones profesionales o afiliarse a otras, sin lo cual habría violación. Regímenes totalitarios han recurrido -y recurren- al encuadramiento, mediante la coacción, de los profesionales en organizaciones herméticas y exclusivas, que sustituyen a las asociaciones profesionales y a los sindicatos tradicionales. Los autores del Convenio han querido evitar tales abusos)...

...El Tribunal destaca que Bélgica conoce varias asociaciones dedicadas a la defensa de los intereses profesionales de los médicos, a las que estos últimos tienen plena libertad para afiliarse o no... En estas condiciones, la existencia de la Orden y su corolario -la obligación de los médicos de inscribirse en su cuadro y de someterse a la autoridad de sus órganos- no tienen manifiestamente ni el objeto ni el efecto de limitar, y menos todavía de suprimir, el derecho garantizado en el artículo 11.1...²⁴

El TEDH examina la naturaleza «pública» de las organizaciones caso por caso; por ejemplo, cuando imponen afiliación obligatoria²⁵ [[Enlace a derecho a no asociarse](#)]

²⁴ [Le Compte, van Leuven y De Meyère contra Bélgica](#). TEDH. Sentencia de 23 de junio de 1981; párrafos 64-65. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

²⁵ [Sigurdur A. Sigurjónsson contra Islandia](#). TEDH. Sentencia de 30 de junio de 1993; párrafo 31. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

2. ¿Quién tiene derecho a la libertad de asociación?

De acuerdo al [Artículo 22\(1\) del PIDCP](#), el [Artículo 22\(1\) de la CADH](#), el [Artículo 11\(1\) del CEDH](#) y el [Artículo 11\(1\) de la ACHPR](#), toda persona tiene derecho a la libertad de asociación. El PIDCP y el CEDH incluyen explícitamente el derecho a crear sindicatos y a afiliarse a ellos; y la CADH aclara que comprende el «derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole». La TADHP agrega la salvedad de que este derecho le asiste a toda persona «siempre que cumpla con la ley». [[Enlace a objetivos](#)]

2.1 Toda persona, sin discriminación

En todos los instrumentos legales internacionales que tratan de derechos humanos se previene contra la discriminación para respetar la libertad de asociación. Como se estipula en el Artículo 2(1) del PIDCP, todo Estado debe comprometerse a

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 social²⁶.

Además, diversos convenios internacionales de derechos humanos garantizan expresamente el derecho a la libertad de asociación a las poblaciones vulnerables, entre las cuales se cuentan los refugiados²⁷, las mujeres²⁸, los niños²⁹, los trabajadores emigrantes³⁰ y los discapacitados³¹. Por ejemplo, en el Artículo 29 de la [Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad](#) se reconoce explícitamente los derechos de los discapacitados a participar en asociaciones que se ocupen de la vida pública y política; y de formar y afiliarse a organizaciones que representen sus intereses a todos los niveles³².

²⁶ [PIDCP, Artículo 2\(1\)](#).

²⁷ [Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; Artículo 15](#).

²⁸ [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Artículo 7\(c\)](#).

²⁹ [Convenio sobre los Derechos del Niño; Artículo 15](#).

³⁰ [Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Artículos 26 y 40](#).

³¹ Véase [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los Derechos de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/26/29. 14 de abril de 2014; párrafo 20.

³² [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Artículo 29 \(b\)](#).

2.2 Toda persona, aunque no sea ciudadano del país

Este principio general del derecho internacional en materia de derechos humanos también se indica en el Artículo 2(1) del PIDCP, cuyas garantías valen para toda persona que esté en el territorio de un Estado y no dependen de la ciudadanía ni de otros criterios:

el disfrute de los derechos reconocidos por el Pacto no está limitado a los ciudadanos de los Estados Parte, sino que también debe estar al alcance de todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su condición de apátridas, entre ellos los solicitantes de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y demás personas que estén en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado Parte. Este principio se aplica también a los que estén bajo la autoridad o el control efectivo de las fuerzas del Estado Parte que actúen fuera de su territorio, así como independientemente de las circunstancias en que se haya adquirido esa autoridad o control efectivo³³.

Así lo confirmó la Corte IDH en el caso de [Escher y otros contra Brasil](#), en el que afirmó que los Estados están obligados a respetar y fomentar la libertad de asociación para toda persona que se encuentre en sus respectivas jurisdicciones:

La Corte ha señalado que el artículo 16.1 de la Convención Americana establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho³⁴.

En el Artículo 3 del [Convenio del Consejo de Europa sobre la participación de extranjeros en la vida pública en el ámbito local](#) se estipula además que

el derecho a la libertad de asociación implica el derecho de los residentes extranjeros a formar asociaciones locales propias para fines de asistencia mutua, mantenimiento y expresión de su identidad cultural y defensa de sus intereses en relación a aquellos asuntos que caigan

³³ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General número 31: Naturaleza de las obligaciones legales generales de los Estados Parte del Pacto. Adoptada a 29 de marzo de 2004; párrafo 10.](#)

³⁴ [Escher y otros contra Brasil. Corte IDH. Sentencia de 6 de julio de 2009; párrafo 170.](#)

*dentro de la esfera de la autoridad local; e implica también el derecho a unirse a cualquier asociación*³⁵

Por sí misma, la condición legal que una persona tenga en el territorio de un Estado nunca la priva de estos derechos. Por ejemplo, en el caso de [Cissé contra Francia](#), el TEDH aclaró que la condición de inmigrante ilegal no alcanza a justificar una violación de lo que se estipula en el Artículo 11³⁶.

En el mismo sentido, la CADHP ha afirmado que la garantía de que toda persona debe disfrutar de sus derechos «sin distinción de ningún tipo, como raza, grupo étnico, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen social y nacional, fortuna, nacimiento u otro status» que se estipula en el Artículo 2 de la TADHP significa que las personas que no son nacionales de cierto Estado también gozan de protección completa. En el caso de [Good contra Botsuana](#), la CADHP encontró una serie de violaciones en la deportación de un residente extranjero de Botsuana, aparentemente en represalia por criticar al gobierno. En cuanto a la cuestión del acceso de esta persona a un recurso jurídico, la CADHP explicó que:

*De manera que los Estados Parte de la Carta Africana tienen el deber de garantizar que los entes judiciales sean accesibles para toda persona que esté en su territorio y jurisdicción, sin distingos de ningún tipo, ya sea por raza, color, discapacidad, origen étnico, sexo, género, lengua, religión, opinión política u opinión de cualquier otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, condición económica o cualquier otra condición. De modo que quienes no son ciudadanos de un Estado tienen derecho al disfrute de este derecho de la misma forma que los ciudadanos*³⁷.

Además, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación hizo notar que la libertad de asociación es de naturaleza internacional y por tanto «se extiende a la colaboración internacional o transfronteriza entre asociaciones y sus miembros»³⁸. Por ejemplo, en el Artículo 36 de la [Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#) se reconoce que:

Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos,

³⁵ [Convenio del Consejo de Europa sobre la participación de extranjeros en la vida pública en el ámbito local. Tratado número 144; párrafo A\(3\)\(b\).](#)

³⁶ [Cissé contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 9 de abril de 2002; párrafo 50.

³⁷ [Good contra Botsuana](#). CADHP. Sentencia de 26 de mayo de 2010; párrafo 163.

³⁸ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los Derechos de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/26/29. 14 de abril de 2014; párrafo 61.

*las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras*³⁹.

2.3 Toda persona, individual o colectivamente

Aunque el derecho básico a la libertad de asociación es un derecho personal, una vez que varias personas se unen para alcanzar una meta colectiva ellas pueden hacer valer un derecho colectivo a la libertad de asociación:

*De la misma forma que las personas, las asociaciones, en su calidad de personas jurídicas, tienen derecho a la libertad de asociación y todos los derechos y libertades que se garanticen universal y regionalmente y que les correspondan*⁴⁰.

La Corte IDH también ha afirmado que se debe garantizar simultáneamente los derechos individuales y colectivos⁴¹.

Cuando se viola la libertad de asociación, tanto las personas como las asociaciones pueden recurrir a los tribunales, como lo ha confirmado el TEDH, incluso si la asociación ya dejó de existir⁴². Esto constituye un respaldo al hecho de que los derechos y soluciones jurídicas valen tanto para las personas como para las asociaciones o colectividades.

2.4 Posibles excepciones para ciertos grupos de personas

Puede suceder que el derecho a la libertad de asociación se restrinja en el caso de ciertas categorías de personas. En particular, los Estados pueden imponer limitaciones al derecho a la libertad de asociación de los miembros de las fuerzas armadas y los policías.

³⁹ [Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Artículo 36](#). Véase también la [Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; Artículo 2\(5\)](#).

⁴⁰ [Comisión de Venecia: Opinión al respecto de la compatibilidad del Artículo 193-1 del Código Penal de la República de Bielorrusia, que trata de los derechos de las asociaciones que no estén registradas, con las normas universales de derechos humanos](#). 18 de octubre de 2011; párrafo 69.

⁴¹ [Huilca-Tecse contra Perú \(Fondo, reparaciones y costas\)](#). Corte IDH. Sentencia de 3 de marzo de 2005; párrafo 72. Véase también [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafos 158-159.

⁴² Véanse los casos de [Refah Partisi \(Partido del Bienestar\) contra Turquía](#). TEDH. 13 de febrero de 2003; y [Sindicatul «Pastorul cel bun» contra Rumania](#), TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 9 de julio de 2013; párrafo 70. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

En el Artículo 22 (2) del PIDCP se autorizan esas restricciones, puesto que se afirma que:

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 policía⁴³.

En el mismo sentido, en el Artículo 16(3) de la CADH se afirma que:

Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía⁴⁴.

En el Artículo 11 del CEDH también se considera la posibilidad de restringir la libertad de asociación de los funcionarios públicos:

El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado⁴⁵.

Esto no quiere decir que los miembros de las fuerzas armadas y los policías (y, según el CEDH, los funcionarios públicos) puedan ser despojados completamente de su derecho a la libertad de asociación. Sí quiere decir que es posible tomar en cuenta consideraciones diferentes para imponer restricciones.

Los diversos entes regionales e internacionales han dado algunas guías para la interpretación de esta excepción, especialmente en cuanto a las asociaciones representativas y la afiliación a partidos políticos.

En cuanto a la Policía

En el caso de [Nilsen y Johnsen contra Noruega](#) (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)), el TEDH reconoció que los policías pueden tener asociaciones profesionales que les representen, las cuales pueden cumplir un papel particular. El Tribunal examinó las demandas de dos miembros de las Asociaciones de Policías de Noruega y de Bergen, que acusaron de difamación a un investigador que había estado investigando alegatos de brutalidad policial. Aunque el caso se trataba sobre todo de una violación a la libertad de expresión, el Tribunal también destacó su relación con la libertad de asociación:

⁴³ [PIDCP, Artículo 22\(2\)](#).

⁴⁴ [CADH; Artículo 16\(3\)](#).

⁴⁵ [CEDH, Artículo 11](#).

Un aspecto particular de este caso es que los demandantes fueron sancionados por declaraciones que hicieron en calidad de representantes de las asociaciones de policías para responder a ciertos informes que hacían públicos alegatos de mala conducta policial. Aunque no puede haber duda de que cualquier restricción que se imponga al derecho a impartir y recibir información que tenga que ver con alegatos verosímiles de mala conducta policial exige un escrutinio estricto de parte de este Tribunal... otro tanto debe valer para lo que se diga para negar esos alegatos, puesto que forma parte del mismo debate. Tal es, especialmente, el caso, cuando las declaraciones en cuestión fueron dadas por representantes electos de asociaciones profesionales para responder a alegatos que cuestionaban las prácticas y la integridad de la profesión. De hecho, debe recordarse que el derecho a la libertad de expresión que se estipula en el Artículo 10 es uno de los principales medios de garantizar el efectivo goce del derecho a la libertad de asociación que se consagra en el Artículo 11⁴⁶.

En el caso del [Sindicato de Policías de la República Eslovaca y otros contra Eslovaquia](#), el Sindicato de Policías se quejó de que el ministro del Interior los intimidaba después de que llevaran a cabo ciertas actividades sindicales. Después de una asamblea pública del sindicato que incluyó, entre otras cosas, consignas en pro de que renunciara el gobierno, el ministro comunicó públicamente que iba a despedir a todo policía que no observara el código de ética. Los demandantes arguyeron que esa amenaza violaba su derecho a la libertad de asociación. Sin embargo, la mayoría del Tribunal no encontró violación alguna al derecho a la libertad de asociación; reconoció que era legítimo el objetivo de proteger la confianza pública en la Policía; y manifestó que

el objetivo era garantizar conducta apropiada de parte de la Policía y conservar la confianza pública en ella. Esas son condiciones indispensables para que la Policía cumpla sus deberes, que comprenden garantizar la seguridad pública, evitar desórdenes o crímenes y proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos. Por lo tanto, la interferencia en este asunto tenía un objetivo legítimo⁴⁷.

En un caso que tenía que ver con la afiliación de los policías a un partido político, el TEDH no opinó que la restricción, que se define precisamente en la legislación nacional, fuera una restricción ilegal, dadas las posibles limitaciones del derecho a la libertad de asociación de los policías, que prevé el

⁴⁶ [Nilsen y Johnsen contra Noruega](#). TEDH. Sentencia de 25 de noviembre de 1999; párrafo 44. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

⁴⁷ [Sindicato de Policías de la República Eslovaca y otros contra Eslovaquia](#). TEDH. Sentencia de 25 de septiembre de 2012; párrafo 64. Tómese nota de las opiniones en disidencia según las cuales las amenazas que expresó el ministro sí constituyeron una violación de la libertad de asociación.

Pacto. El Tribunal consideró que la «neutralidad de la Policía» es un objetivo que legítimamente debe protegerse; y que la restricción impuesta no despoja completamente a los policías de la posibilidad de participar en actividades políticas:

Teniendo en mente el papel que cumple la Policía en la sociedad, este Tribunal ha reconocido que es objetivo legítimo de cualquier democracia el de contar con una fuerza policial que sea políticamente neutral. En vista de la historia particular de algunos de los Estados contratantes, las autoridades nacionales de esos Estados, a fin de garantizar la consolidación y mantenimiento de la democracia, pueden considerar necesario que existan salvaguardas constitucionales para lograr este objetivo mediante la restricción de la libertad de los policías para involucrarse en actividades políticas y, en particular, en el debate político... En cuanto al alcance de la restricción... aunque la redacción... a primera vista sugiera que lo que está en juego es una prohibición política de involucrarse en actividades políticas, un análisis de las leyes relevantes demuestra que los policías de hecho siguen teniendo derecho a llevar a cabo algunas actividades que les permiten articular sus opiniones y preferencias políticas⁴⁸.

El TEDH confirmó este enfoque en un caso más reciente que trata de la afiliación de policías a un partido político. En el caso de [Strzelecki contra Polonia](#), el Tribunal notó que los Estados gozan de un mayor margen de discrecionalidad en materia de imponer restricciones a los policías; y que los enfoques que se usan para ello varían de país en país, según sus tradiciones e historias. El Tribunal falló que proteger la confianza de los ciudadanos en que la Policía es imparcial es un objetivo legítimo a proteger; también subrayó, una vez más, que las restricciones en cuestión no constituyen una negación completa de la libertad de asociarse o participar en política⁴⁹.

En cuanto a los militares

Como fue el caso al respecto de la posición que asumió con respecto a la Policía, el TEDH concluyó que la prohibición general de crear sindicatos que se impone a las fuerzas armadas de Francia es contraria al Pacto. El Tribunal aclaró que los Estados pueden imponer restricciones legítimas pero que esas restricciones no pueden constituir una denegación del derecho a la libertad de formar un

⁴⁸ [Rekvényi contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 20 de mayo de 1999; párrafos 47-49. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

⁴⁹ [Strzelecki contra Polonia](#). TEDH. Sentencia de 10 de abril de 2012; párrafos 51, 52, 54 y 57.

sindicato como tal⁵⁰. Las medidas que tomen los Estados para moderar el impacto de la falta de un sindicato de militares no puede sustituir ese derecho⁵¹.

La OSCE ha emitido recomendaciones para proteger y defender el derecho a la libertad de asociación de los militares, sobre todo en lo que tiene que ver con las asociaciones que los representen y su afiliación a partidos políticos:

En la Recomendación 1572 (2002), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa tomó en consideración que el Comité de Ministros debe llamar a los gobiernos de los Estados miembros a permitir que los miembros de las fuerzas armadas y el personal militar se organice en asociaciones que les representen (con el derecho a negociar asuntos que tengan que ver con salarios y condiciones de empleo); a retirar las restricciones a su derecho a asociarse; a permitirles ser miembros de partidos políticos legales y a incorporar a los reglamentos militares todos los derechos que correspondan.

De acuerdo a la Recomendación 1572 de la Asamblea (2002), que se refiere al personal profesional de las fuerzas armadas, el derecho a la libertad de asociación comprende los siguientes derechos: El de asociación, que a su vez comprende el derecho a negociar salarios y condiciones de empleo; y el derecho a pertenecer a partidos políticos de existencia legal. Se puede argüir que, allí donde el ejército no esté en activo, los miembros de las fuerzas armadas deben gozar plenamente del derecho a crear asociaciones concretas cuyo propósito sea proteger sus intereses profesionales en el marco de las instituciones democráticas; del derecho a afiliarse a las mismas; y del derecho a cumplir un papel activo en ellas mientras cumplan sus deberes normales. La Asamblea reiteró esta opinión en la Recomendación 1742 (2006), que además llamó a los Estados miembros a permitir que los miembros de las fuerzas armadas se afilien a asociaciones profesionales que les representen, o a sindicatos que tengan derecho de negociar; y a crear

⁵⁰ [Adefdromil contra Francia. TEDH. Sentencia de 2 de octubre de 2014; párrafos 42-44.](#) Esta sentencia sólo está redactada en francés. Párrafo 42: «Elle rapelle également que le paragraphe 2 n'exclut aucune catégorie professionnelle de la portée de l'article 11; il cite expressément les forces armées et la police parmi celles qui peuvent, tout au plus, se voir imposer par les États des "restrictions légitimes" sans pour autant que le droit à la liberté syndicale de leurs membres ne soit remis en cause» (El Tribunal recuerda, de la misma manera, que lo dispuesto en el párrafo 2 no excluye ninguna categoría profesional del alcance de lo dispuesto en el Artículo 11; que menciona expresamente a las fuerzas armadas y a la Policía entre las categorías profesionales que pueden, como mucho, ver que los Estados les impongan "restricciones legítimas" sin que por ello se cuestione que sus miembros tengan derecho a la libertad sindical).

⁵¹ [Matelly contra Francia. TEDH. Sentencia de 2 de octubre de 2014; párrafo 70](#)

*entes consultivos que involucren a las asociaciones que representen a todas las categorías de personal*⁵².

⁵² [OSCE/OIDDH: Manual de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del personal de las Fuerzas Armadas. Capítulo 9: Sindicatos y asociaciones de militares. 2008; página 73.](#) En 2010, el Comité de Ministros de Derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas del Consejo de Europa adoptó una recomendación que explícitamente reconoce el derecho a asociarse, formar un sindicato y unirse a un partido político. Las restricciones que se impongan deben pasar la prueba triple.

3. El derecho a no asociarse

La libertad de asociación comprende tanto al derecho positivo de asociarse como el negativo de rehusarse a asociarse con otros. En el derecho internacional se reconoce que no se puede obligar a nadie a pertenecer a una asociación⁵³.

Los instrumentos regionales han reconocido explícitamente el derecho a no asociarse. De acuerdo al Artículo 10 de la Carta Africana

De conformidad con la obligación de solidaridad contemplada en el artículo 29, nadie puede ser obligado a formar parte de una asociación⁵⁴.

En el mismo sentido, la Corte IDH ha hecho notar que

La libertad de asociación... comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 [la prueba triple de las restricciones] y 3 [las excepciones permisibles para las fuerzas armadas y la Policía] de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse⁵⁵.

En la [opinión que la Comisión de Venecia publicó en 2011 al respecto de los derechos de las asociaciones no inscritas en un registro según la ley de Bielorrusia](#) se describe este principio de la siguiente manera:

De hecho, son dos los fundamentos del principio de libertad de asociación: La autonomía personal, en cuya virtud una persona tiene derecho a unirse o no unirse (la libertad negativa); y la libertad de las personas naturales y de las entidades jurídicas para colaborar voluntariamente en un contexto organizativo sin intervención gubernamental, a fin de llevar a cabo una meta mutua... El derecho

⁵³ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 55.](#)

⁵⁴ [ACHPR, Artículo 10\(2\).](#)

⁵⁵ [Baena Ricardo y otros contra Panamá. Corte IDH. Sentencia de 2 de febrero de 2001; párrafo 159.](#)

“negativo” a la libertad de asociación implica que nadie puede ser obligado a formar una asociación ni a unírsele⁵⁶.

Sin embargo, se debe distinguir claramente entre el derecho a no unirse a una asociación y la afiliación obligatoria a una asociación pública. El TEDH ha sostenido que la afiliación obligatoria no constituye interferencia con lo que se estipula en el Artículo 11, siempre y cuando sea a una asociación pública con la que se persiga objetivos de interés general, como el control público sobre la práctica de la Medicina, y al hacerlo actúe a la manera de una autoridad pública⁵⁷. [[¿Tienen las asociaciones públicas derecho a la misma protección que las privadas?](#)]

El TEDH examina, caso por caso, la naturaleza «pública» de las organizaciones que imponen la afiliación obligatoria⁵⁸. La clasificación de la legislación nacional es apenas el punto de partida⁵⁹. En un caso que tiene que ver con la afiliación obligatoria a Frami, la asociación de taxistas de Islandia, el TEDH concluyó que se había producido una violación a la libertad de no asociarse, porque el papel de interés público de la asociación podría haber sido cumplido mediante medios distintos a la afiliación obligatoria:

Este Tribunal no duda que Frami cumplió un papel que sirvió no sólo a los intereses ocupacionales de sus miembros sino también al interés público; y que el desempeño de las funciones de supervisión en cuestión debe haberse visto facilitada por la obligación de hacerse miembro que se le impuso a todo titular de una licencia que estuviera en el área de la asociación. Sin embargo, este Tribunal no está convencido de que la afiliación obligatoria a Frami sea necesaria para que cumplan dichas funciones. En primer lugar, la principal responsabilidad de la supervisión de la puesta en práctica de las reglas relevantes corresponde al Comité. En segundo lugar, la afiliación no es, de ninguna manera, la única manera concebible de impulsar a los titulares de licencias a llevar a cumplir esos deberes y responsabilidades como pudiere ser necesario para las funciones relevantes; por ejemplo, algunas de las funciones que se crearon en la legislación correspondiente podrían ponerse en efectivo vigor sin la necesidad de la afiliación⁶⁰.

⁵⁶ [Comisión de Venecia: Opinión al respecto de la compatibilidad del Artículo 193-1 del Código Penal de la República de Bielorrusia, que trata de los derechos de las asociaciones que no estén registradas, con las normas universales de derechos humanos.](#) 18 de octubre de 2011; párrafos 67-68.

⁵⁷ [Le Compte, van Leuven y De Meyère contra Bélgica.](#) TEDH. Sentencia de 23 de junio de 1981. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)

⁵⁸ [Sigurdur A. Sigurjónsson contra Islandia.](#) TEDH. Sentencia de 30 de junio de 1993; párrafo 31. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

⁵⁹ [Chassagnou y otros contra Francia.](#) TEDH. Sentencia de 29 de abril de 1999; párrafo 100. Hay una traducción no oficial al español [en este enlace](#).

⁶⁰ [Sigurdur A. Sigurjónsson contra Islandia.](#) TEDH. Sentencia de 30 de junio de 1993; párrafo 41. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

La Corte IDH también aportó fundamentos para decidir si la afiliación obligatoria viola la libertad de no asociarse; por ejemplo, si infringe otros derechos, como la libertad de expresión. A solicitud del gobierno de Costa Rica, la Corte IDH emitió una opinión consultiva al respecto de la colegiación obligatoria como requisito necesario para ejercer el periodismo⁶¹. Concretamente, la solicitud tenía que ver con «si existe o no pugna o contradicción entre la colegiatura obligatoria como requisito indispensable para poder ejercer la actividad del periodista en general y, en especial del reportero». La Corte IDH concluyó que la ley en cuestión –por cuyo medio se habría exigido que los periodistas fueran miembros de un colegio para poder ejercer el periodismo, al cual podrían afiliarse únicamente quienes hubieran concluido una especialización universitaria en particular; y se imponían sanciones penales a quienes no cumplieran– constituye una violación al derecho a la libertad de expresión [Artículo 13 de la CADH] porque niega a los particulares el acceso a los medios de comunicación como forma de expresarse. El Tribunal distinguió al periodismo de otras profesiones en virtud de que:

el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional... El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención... Esto no se aplica, por ejemplo, al ejercicio del derecho o la medicina; a diferencia del periodismo, el ejercicio del derecho o la medicina -es decir, lo que hacen los abogados o los médicos- no es una actividad específicamente garantizada por la Convención... La Corte concluye, en consecuencia, que las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden invocarse en el caso del periodismo, pues conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta⁶².

Mientras que la Corte IDH en su opinión consultiva de mayoría puso su atención principalmente al derecho a la libertad de expresión, el juez Rafael Nieto Navia emitió una opinión separada, en que manifestó que exigir que los periodistas se afiliaran a la asociación a fin de poder ejercer su profesión

⁶¹ [Corte IDH: La colegiación obligatoria de periodistas \(artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos\). Opinión consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985.](#)

⁶² [Corte IDH: La colegiación obligatoria de periodistas \(artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos\). Opinión consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985; párrafos 71-73 y 76.](#)

violaba su derecho a no asociarse. El argumento del juez Nieto Navia es un reflejo de la lógica del TEDH, según la cual hay diferencia entre las asociaciones de periodistas y las que «cumplen fines estrictamente públicos, trascendentes al interés privado»⁶³.

⁶³ [Corte IDH: *La colegiación obligatoria de periodistas \(artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos\)*. Opinión separada del juez Rafael Nieto Navia. Opinión consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985.](#)

4. Las asociaciones pueden decidir libremente quiénes serán sus miembros

El derecho a la libertad de asociación vale también para las asociaciones. Esto implica que los miembros de una asociación tienen derecho de elegir con quién asociarse. La Comisión Africana corrobora este principio⁶⁴ en sus *Directrices para la Libertad de Asociación y de Reunión Pacífica en África*, en que explica que

*Quienes funden una asociación y pertenezcan a ella pueden elegir a quiénes admitir como miembros, con arreglo a la prohibición de discriminación*⁶⁵.

En el mismo sentido, el TEDH ha sostenido que el derecho a la libertad de asociación comporta el derecho a que una asociación privada elija a sus miembros:

*No es posible interpretar lo que se estipula en el Artículo 11 como la imposición de una obligación en cuya virtud una asociación deba admitir como miembro a quienquiera que desee afiliarse. Puesto que las asociaciones se constituyen cuando gentes que, en pro de valores o ideales particulares, desea alcanzar metas comunes, sería contrario a la misma efectividad de la libertad en cuestión que no tuvieran ellos control sobre quiénes son sus miembros*⁶⁶.

A veces es necesario guardar un equilibrio entre los derechos de la colectividad y los de cada individuo. En el caso de [Arenz y otros contra Alemania](#), el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas falló a favor de la libertad de un partido político de no asociarse con científicos en detrimento de los deseos de estos últimos de asociarse al partido. En este caso los demandantes fueron científicos que fueron expulsados de uno de los principales partidos políticos de Alemania, la Unión Demócrata Cristiana (CDU) en vista de su religión. Las expulsiones se dieron después de que la CDU adoptó una resolución en la cual se indicó que la pertenencia a la Ciencia era incompatible con la pertenencia a la CDU. Los demandantes cuestionaron infructuosamente sus expulsiones ante los tribunales de justicia. Los tribunales alemanes concluyeron que la decisión de la CDU no era arbitraria y que no interferirían con la autonomía de ese partido político en materia de sus miembros. Al final, el Comité de Derechos Humanos asumió la posición de que no podía interferir con los fallos de los

⁶⁴ Vea el principio en [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 55.](#)

⁶⁵ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 8, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África. 22 de septiembre de 2016; Artículo 1.2.2.](#)

⁶⁶ [Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen \(ASLEF\) contra el Reino Unido. TEDH. Sentencia de 27 de febrero de 2007; párrafo 39.](#)

tribunales alemanes al respecto del equilibrio de intereses que debía existir entre los demandantes y los miembros del partido⁶⁷.

En las *Directrices conjuntas sobre la Libertad de asociación* de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia se estipula que las asociaciones deben tener la libertad de decidir cuáles reglas se habrán de aplicar a sus miembros, con arreglo solamente al principio de no discriminación⁶⁸.

4.1 La no criminalización de la pertenencia a una asociación

Los Estados no pueden criminalizar la mera pertenencia a una asociación. Además de los requisitos que los Estados deben cumplir antes de poder prohibir, disolver o suspender a una asociación [[Enlace a suspensión o disolución](#)], para cumplir las normas legales internacionales de debido proceso, así como el derecho individual a un juicio justo, sin privación arbitraria de la libertad, los Estados deben demostrar acusaciones adicionales e individuales de dolo y actos dolosos que haya cometido cualquiera de los miembros.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que un Estado debe demostrar que una medida que implique sancionar la pertenencia a una asociación es estrictamente necesaria para evitar que uno de los objetivos legítimos que los Estados pueden proteger corra verdadero peligro⁶⁹.

El Estado Parte debe demostrar, además, que la prohibición de la asociación y el enjuiciamiento de una persona por su afiliación a ese tipo de organizaciones son en realidad necesarias para evitar un peligro real, y no sólo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr este propósito⁷⁰.

De acuerdo al *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África* de la CADHP:

En ningún caso la mera pertenencia a una asociación podrá considerarse fundamento para presentar acusaciones penales; en la práctica,

⁶⁷ [Arenz, Paul; Röder, Thomas y Daqmar, contra Alemania. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento número CCPR/C/80/D/1138/2002; 24 de marzo de 2004.](#)

⁶⁸ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association; no existe una versión en español\). 2015. Párrafo 28 \(principio 3\).](#)

⁶⁹ [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.2.](#)

⁷⁰ [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.2.](#)

generalmente esto está ligado a una persecución sin fundamento de parte de las autoridades en contra de las asociaciones que desapruueban por razones políticas⁷¹.

El caso de [International Pen y otros contra Nigeria](#) se produjo a consecuencia de una serie de asesinatos que sucedieron después de una concentración del Movimiento pro supervivencia de los Pueblos Ogoni (MOSOP), en que se pedía protección para quienes viven en las áreas petroleras del territorio ogoni. Ciertos miembros de la asociación fueron detenidos por asesinato, acusados de incitar a los miembros del MOSOP a asesinar a cuatro dirigentes rivales ogoni. Esos miembros de la asociación fueron sentenciados a muerte y ejecutados antes de que unas organizaciones no gubernamentales presentaran su caso ante el TADHP. Este último concluyó que se violó el Artículo 10 de la Carta Africana, puesto que a los acusados se les halló culpables, en un tribunal nigeriano, por ser parte de una asociación, en vez de por su conducta personal:

Se violó lo dispuesto en el Artículo 10.1 porque las víctimas fueron sometidas a juicio y sentenciadas por sus opiniones, que expresaron a través de su trabajo en MOSOP. En su sentencia, el Tribunal afirmó que, en virtud de su pertenencia a MOSOP, los condenados eran los responsables de los asesinatos; culpables por asociación. Además, parece que, en distintos momentos del juicio, funcionarios de gobierno declararon que el MOSOP y los acusados eran culpables de lo que se les acusaba, sin esperar a la sentencia oficial. Esto demuestra que existió un prejuicio claro en contra de la organización MOSOP, prejuicio que el gobierno no ha hecho nada para defender ni justificar⁷².

Además, los miembros de la asociación no debieron ser sancionados incluso en el caso que uno de los otros miembros hubiera cometido un delito, si ellos mismos no se involucraron en el delito en cuestión. Las Directrices de la CADHP confirman este principio legal básico en lo que atañe a la libertad de asociación:

Los delitos que cometan miembros particulares de asociaciones no se deben considerar fundamento para sancionar a la asociación misma cuando la estructura oficial que tome las decisiones en la asociación no haya intervenido en la comisión de esos delitos. En el mismo sentido, los

⁷¹ [CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014. III.C.1 \(36\).](#)

⁷² [International Pen y otros contra Nigeria. TADHP. 1998; párrafo 108. Véase también Asociación Malawi África y otros contra Mauritania. TADHP. Comunicación de 27 de abril – 11 de mayo de 2000; párrafo 107: «algunos presuntos miembros del Partido Baaz Árabe Socialista fueron arrestados por pertenecer a una asociación delictiva... El gobierno no dio ningún argumento que permitiera conocer la naturaleza o el carácter delictivo de esos grupos».](#)

delitos que cometa una asociación, por ejemplo, a través de sus funcionarios, no se le deberán imputar a los miembros de la asociación que no tomen parte en los delitos en cuestión⁷³.

⁷³ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 57, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África](#). 22 de septiembre de 2016; párrafo 51.1.

5. La obligación positiva del Estado de fomentar y proteger la libertad de asociación

Las obligaciones del Estado de fomentar y proteger la libertad de asociación, que impone el derecho internacional, son de dos tipos. Por un lado, existe la obligación negativa de no interferir con los derechos [[Enlace a las restricciones](#)]. Por otro lado, existe la obligación positiva de que el Estado facilite el ejercicio de este derecho⁷⁴.

Los Estados deben tomar medidas para que a los ciudadanos que deseen unir esfuerzos y formar asociaciones se les facilite y anime a hacerlo en virtud del marco general social, legal y político. En un entorno que posibilite el ejercicio del derecho a la libertad de asociación debe estar exento de miedo, amenazas o intimidación⁷⁵. Es deber del Estado evitar ataques e investigar las violaciones de este derecho⁷⁶. Como lo han subrayado los entes regionales (por ejemplo, la Corte IDH y el TEDH), las obligaciones del Estado no deben limitarse a la formación de la asociación, sino que deben extenderse a que la asociación pueda llevar a cabo los fines para los cuales haya sido creada. La protección que da el derecho a la libertad de asociación se mantiene mientras dure la asociación⁷⁷.

En un caso que implicaba el derecho a la libertad de asociación de defensores de los derechos humanos, la Corte IDH puso por escrito la obligación positiva de la manera siguiente:

este Tribunal ha establecido que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad⁷⁸.

⁷⁴ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 63; CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 157.

⁷⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 63.

⁷⁶ CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 139.

⁷⁷ [Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 30 de enero de 1998; párrafo 33. Hay una traducción no oficial en español [en este enlace](#). Véase también: CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II, documento 66.31, diciembre de 2011; párrafo 155.

⁷⁸ [Kawas-Fernández contra Honduras \(Fondo, reparaciones y costas\)](#). Corte IDH. Sentencia de 3 de abril de 2009; párrafo 145. Véase también [Comisión de Venecia: Opinión sobre la ley de la República de Azerbaiyán que trata de las organizaciones no gubernamentales \(asociaciones públicas y sus fondos\); y sus enmiendas](#). 15 de diciembre de 2014; párrafo 33.

El TEDH manifiesta de forma parecida que la obligación positiva es necesaria para que el ejercicio al derecho a la libertad de asociación sea en realidad práctico y efectivo:

Este Tribunal ha reiterado con frecuencia que el propósito del Convenio es garantizar derechos que no son teóricos ni ilusorios, sino prácticos y efectivos... De ahí se sigue que encontrar un respeto genuino y efectivo por la libertad de asociación no puede reducirse a un mero deber del Estado de no interferir; un concepto puramente negativo no sería compatible con el propósito del Artículo 11 ni con el del Convenio en general. Puede haber, por tanto, obligaciones positivas para garantizar el efectivo goce del derecho a la libertad de asociación⁷⁹.

5.1 Medidas con que se tome la iniciativa: Un marco legal habilitante

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha presentado claramente las obligaciones que tienen los Estados de tomar las medidas apropiadas para estar a la altura de las obligaciones legales que contrajeron en virtud del PIDCP, lo cual comprende la necesidad de aprobar la legislación relevante que sirva de apoyo al cumplimiento de esas obligaciones:

7. En el artículo 2 se dispone que los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, judiciales, administrativas y educativas y demás medidas que sean apropiadas para cumplir con sus obligaciones jurídicas...

...

14. La obligación consignada en el párrafo 2 del artículo 2, de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, no admite reservas y es inmediata. No se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado⁸⁰.

⁷⁹ [Ouranio Toxo y otros contra Grecia](#). TEDH. Sentencia de 20 de octubre de 2005; párrafo 37.

⁸⁰ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General número 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto](#). Documento de las Naciones Unidas número CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 de 26 de mayo de 2004; párrafos 7 y 14.

Esos reglamentos abarcan la totalidad del ciclo de vida de una asociación, desde los procedimientos de inscripción en un registro, al acceso a los recursos y la disolución. Las directrices conjuntas que emitieron la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia indican concretamente cuáles son las normas legislativas y reglamentarias para que se cumpla la obligación de los Estados:

Las disposiciones legales que conciernen a las asociaciones deben hacerse muy bien. Deben ser claras y precisas, y crear certidumbre. Se les debe adoptar mediante un proceso amplio, incluyente y participativo, a fin de garantizar que todas las partes concernidas sientan un compromiso para con el contenido de esas disposiciones. Además, deben quedar sujetas a una revisión regular para garantizar que sigan satisfaciendo las necesidades de las asociaciones; y se les debe adaptar oportunamente, a fin de reflejar el entorno siempre cambiante en que operan las asociaciones, incluso a consecuencia del avance de las nuevas tecnologías y de su uso⁸¹.

En el caso de [Kawas-Fernández contra Honduras](#), la Corte IDH no sólo reconoció que los ambientalistas son defensores de los derechos humanos, sino que también manifestó que el Estado debe crear las condiciones legales y prácticas para que se ejerza el derecho a la libertad de asociación:

Dada la importancia del papel que cumplen los defensores de derechos humanos en las sociedades democráticas, el libre y pleno ejercicio de este derecho impone a los Estados el deber de crear condiciones legales y fácticas en las cuales puedan desarrollar libremente su función⁸².

5.2 Sin que haya miedo, amenazas ni intimidaciones

A fin de hacer posible que se disfrute el derecho a la libertad de asociación, los Estados tienen la obligación de crear un entorno habilitante en el que no haya lugar para el miedo, las amenazas ni las intimidaciones⁸³.

⁸¹ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association\)](#). 2015. Párrafo 22.

⁸² [Kawas-Fernández contra Honduras \(Fondo, reparaciones y costas\)](#). Corte IDH. Sentencia de 3 de abril de 2009; párrafo 146. Véase también [Noqueira de Carvalho y otro contra Brasil \(Excepciones preliminares y fondo\)](#). Corte IDH. Sentencia de 28 de noviembre de 2006, párrafo 77: «Los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad...».

⁸³ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 63.

En la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos se dice que corresponde a los Estados la responsabilidad primaria de crear un entorno en que no existan obstáculos ni amenazas para el ejercicio de los derechos. Los Estados deben:

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 libertades⁸⁴.

Ya concretamente, los Estados deben tomar medidas para proteger a toda persona de las amenazas; lo cual incluye la eliminación de la impunidad⁸⁵.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación igualmente insiste en la obligación positiva del Estado de crear, para todas las asociaciones, un entorno habilitante en el que no existan amenazas ni intimidaciones:

Es fundamental que las personas que ejercen el derecho a la libertad de asociación puedan actuar libremente, sin temor a posibles amenazas, actos de intimidación o violencia, como ejecuciones sumarias o arbitrarias, desapariciones forzadas o involuntarias, arrestos o detenciones arbitrarios, torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, campañas difamatorias en los medios de difusión, prohibición de viajar y despidos arbitrarios⁸⁶.

Un entorno que se caracterice por amenazas, intimidaciones e impunidad puede no sólo conducir a casos individuales de violaciones del derecho a la libertad de asociación, sino que también tiene un efecto intimidatorio general para el ejercicio del derecho. La Corte IDH ha reconocido ese efecto intimidatorio como una violación concreta del derecho a la libertad de asociación.

⁸⁴ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número A/Res/53/144, de 9 de diciembre de 1999 \[a la que se hace referencia como «Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos»\]; artículos 2 y 12. Véase también: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 8.](#)

⁸⁵ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número A/Res/53/144, de 9 de diciembre de 1999; artículo 12\(2\); véase también AGNU: Informe sobre los Defensores de los Derechos Humanos de la Representante Especial del Secretario General, Hina Jilani, a la Asamblea General; A/61/312; 5 de septiembre de 2006; párrafo 101.](#)

⁸⁶ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 63.](#)

En el caso de [Kawas-Fernández contra Honduras](#), la Corte IDH aclaró que:

*los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad*⁸⁷.

La Corte IDH claramente reconoce los efectos de la intimidación y opina que restringen el derecho a la libertad de asociación, no sólo para una persona individual sino también para grupos completos de personas que tengan intereses similares, como en el caso de [Cantoral Huamaní y García Santa Cruz contra Perú](#):

*Dicha debida diligencia se acentúa en contextos de violencia contra el sector sindical... tales ejecuciones no restringieron sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de un grupo determinado para asociarse libremente sin miedo o temor... dicho efecto intimidante se acentúa y hace mucho más grave por el contexto de impunidad que rodea al caso*⁸⁸.

5.3 Protección contra los actos de terceros

La obligación de crear un entorno habilitante también incluye el deber de tomar medidas que protejan a los individuos y las asociaciones de los actos de terceros⁸⁹. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha manifestado que la obligación positiva de los Estados parte:

sólo se podrán cumplir plenamente... si el Estado protege a las personas, no sólo contra las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan

⁸⁷ [Kawas-Fernández contra Honduras](#) (Fondo, reparaciones y costas). Corte IDH. Sentencia de 3 de abril de 2009; párrafo 145; véanse también [Valle-Jaramillo y otros contra Colombia](#) (Fondo, reparaciones y costas). Corte IDH. Sentencia de 27 de noviembre de 2008; párrafo 91; y también [Noqueira de Carvalho y otro contra Brasil](#) (Excepciones preliminares y fondo). Corte IDH. Sentencia de 28 de noviembre de 2006, párrafo 77 («Los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad...»).

⁸⁸ [Cantoral Huamaní y García Santa Cruz contra Perú](#). Corte IDH. Sentencia de 10 de julio de 2007; párrafos 146 y 148.

⁸⁹ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General número 31: Naturaleza de las obligaciones legales generales de los Estados Parte del Pacto](#). CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Adoptada a 29 de marzo de 2004; párrafo 8.

*particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto*⁹⁰.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha insistido en que, si los Estados no toman las medidas apropiadas ni ejercieren la diligencia debida para evitar, castigar, investigar o resarcir el daño que causaren actores no pertenecientes al Estado, cometerán una violación al derecho a la libertad de asociación. Este deber positivo de impedir violaciones de los derechos comprende abstenerse de acceder a ellas o hacerlas posibles⁹¹. Cuando se interfiera con los derechos, las autoridades deberán crear soluciones jurídicas apropiadas o bien restaurar el ejercicio de los derechos humanos [[Enlace a soluciones jurídicas](#)].

Los entes regionales de derechos humanos también reconocen las obligaciones positivas del Estado de impedir la interferencia de terceros en el ejercicio de este derecho.

El TEDH ha reconocido el deber de los Estados de dar protección contra terceros que intenten trastocar el derecho a la libertad de asociación. En el caso de [Ouranio Toxo y otros contra Grecia](#), el Tribunal afirmó que los Estados están obligados a tomar medidas tales, sobre todo cuando se puede prever que habrá interferencia⁹²:

*...corresponde a las autoridades públicas garantizar el apropiado funcionamiento de una asociación o partido político, incluso cuando molesten u ofendan a personas que estén opuestas a las ideas o afirmaciones lícitas que la dicha asociación o partido procuren fomentar...*⁹³.

La CIDH también ha subrayado que atacar el derecho a la vida, integridad o privacidad de un defensor de los derechos humanos también viola la libertad de asociación si la persona en cuestión pertenece a una asociación; la Corte IDH ha establecido en términos concretos esta obligación de los estados «en el caso de quienes están organizados para la defensa y promoción de derechos humanos»⁹⁴. La Corte IDH explicó que

⁹⁰ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General número 31: Naturaleza de las obligaciones legales generales de los Estados Parte del Pacto. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Adoptada a 29 de marzo de 2004; párrafo 8.](#)

⁹¹ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/32/36. 31 de mayo de 2016; párrafo 5.](#)

⁹² [Ouranio Toxo y otros contra Grecia. TEDH. Sentencia de 20 de octubre de 2005; párrafo 43.](#)

⁹³ [Ouranio Toxo y otros contra Grecia. TEDH. Sentencia de 20 de octubre de 2005; párrafo 47.](#)

⁹⁴ [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafos 160-161.](#)

de la libertad de asociación también se derivan obligaciones positivas de prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones de dicha libertad. Estas obligaciones positivas deben adoptarse, incluso en la esfera de relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita⁹⁵.

5.4 El deber de investigar

En un caso que trataba de agresión física de parte de terceros, el TEDH sostuvo que:

En casos de interferencia con la libertad de asociación a resultas de los actos de personas, las autoridades competentes tienen la obligación extra de tomar las medidas efectivas para investigar⁹⁶.

La Corte IDH ha discutido el deber de investigar en varios casos que trataban de las ejecuciones extrajudiciales de activistas. En el caso de [Cantoral Huamani y García Santa Cruz contra Perú](#), la Corte IDH falló que Perú violó varios artículos de la Convención Americana porque no tomó medidas efectivas ni investigó los sucesos que condujeron al secuestro y el asesinato de dos activistas obreros. Al discutir la violación del derecho a la libertad de asociación, la Corte IDH explicó que

La libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona. Esta Corte resalta la obligación a cargo del Estado de investigar con debida diligencia y en forma efectiva los crímenes contra dirigentes sindicales, teniendo en cuenta que la no investigación de dichos hechos tiene un efecto amedrentador que impide el ejercicio libre de los derechos sindicales⁹⁷.

⁹⁵ [Cantoral Huamani y García Santa Cruz contra Perú](#). Corte IDH. Sentencia de 10 de julio de 2007; párrafo 144.

⁹⁶ [Ouranio Toxo y otros contra Grecia](#). TEDH. Sentencia de 20 de octubre de 2005; párrafo 43.

⁹⁷ [Cantoral Huamani y García Santa Cruz contra Perú](#). Corte IDH. Sentencia de 10 de julio de 2007; párrafo 146.

6. ¿Qué condiciones se deben cumplir para que las restricciones que se impongan al derecho de asociación sean legítimas?

Como cuestión general, cualquier restricción que el Estado imponga a la libertad de asociación debe ser lícita, necesaria y proporcional para el alcance un objetivo legítimo. Los diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que garantizan el derecho a la libertad de asociación comparten jurisprudencia y redacción sustancialmente similares. Por tanto, a nivel global se va perfilando un enfoque cada vez más compartido al respecto de estas normas.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas explicó el alcance del Artículo 22(2) [que trata de las restricciones] en el caso de [Belyatsky contra Belarús](#). En este caso, el Comité aclaró que las restricciones que se impongan al derecho a la libertad de asociación deben cumplir los tres requisitos siguientes: (1) que se hayan prescrito por ley; (2) que la ley se imponga únicamente para proteger la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros; y (3) que las restricciones sean «necesarias en una sociedad democrática»⁹⁸. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas agregó que la protección que se otorga en el Artículo 22 se extiende a todas las actividades que lleve a cabo una asociación⁹⁹. El marco legal y la jurisprudencia del TADHP, la Corte IDH y el TEDH también sostienen que las restricciones que es permisible imponer al derecho a la libertad de asociación deben pasar la misma prueba triple¹⁰⁰. Hay variaciones muy ligeras en la redacción de todos los convenios; y todos los entes relevantes han adoptado la prueba de estricta proporcionalidad [[Enlace a proporcionalidad](#)].

En la Carta Africana se manifiesta que la libertad de asociación

*Estará sujeta sólo a las restricciones necesarias que se prescriban por ley, en particular las que se pongan en vigencia en interés de la seguridad nacional, la seguridad, salud, ética y derechos y libertades de terceros*¹⁰¹.

⁹⁸ [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.3.

⁹⁹ [Korneenko y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/88/D/1274/2004. Dictamen de 31 de octubre de 2006.

¹⁰⁰ CEDH, Artículo 11; ACHPR, Artículo 16; véanse también [Koretskyy contra Ucrania](#). TEDH. 3 de abril de 2008; párrafo 43; [Gorzelik contra Polonia](#). TEDH. 17 de febrero de 2004; párrafo 53; [Sidiropoulos y otros contra Grecia](#). TEDH. Sentencia de 10 de julio de 1998; párrafo 32 (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)); [Escher y otros contra Brasil](#) (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) Corte IDH. Sentencia de 6 de julio de 2009; párrafo 173; [Organización de Libertades Civiles \(al respecto de la Asociación de Barra de Abogados\) contra Nigeria](#). Comunicación número 101/93; TADHP. Sentencia de 22 de marzo de 1995; CADHP: [Nota explicativa de las Directrices de Libertad de Asociación en lo Atingente a la Sociedad Civil y las Directrices sobre Reunión Pacífica 4 de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos \(2016\)](#); CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 24, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África](#). 22 de septiembre de 2016.

¹⁰¹ [ACHPR, Artículo 11](#).

En el mismo sentido, en la Convención Americana se indica que el ejercicio al derecho de la libertad de asociación

...sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás¹⁰².

En el Convenio Europeo se indica que ninguna restricción puede imponerse al derecho a la libertad de asociación, salvo cuando esté

aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos¹⁰³.

Siempre que el Estado imponga una restricción, sobre él recae el peso de la prueba de demostrar que ha pasado la prueba triple¹⁰⁴.

6.1 Estar prescritas por ley

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha explicado que, para cumplir el requisito de estar «prescritas por ley», las restricciones que se impongan deben ser «formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público»¹⁰⁵.

Además, para pasar la prueba triple, «la propia ley tiene que determinar las condiciones en que pueden limitarse esos derechos»¹⁰⁶. A fin de cumplir ese principio de legalidad, la ley no debe ser vaga ni imprecisa, ni debe contener definiciones amplias de los motivos legítimos que justifiquen restringir un

¹⁰² [CADH, Artículo 16\(2\)](#).

¹⁰³ [CEDH, Artículo 11](#).

¹⁰⁴ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Dictamen de 29 de octubre de 2015; párrafo 7.3. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/115/D/2011/2010.](#)

¹⁰⁵ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 34, Artículo 19 \(libertad de opinión y libertad de expresión\). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 \(2011\); párrafo 25.](#)

¹⁰⁶ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 27: Artículo 12 \(libertad de movimiento\). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 \(1999\); párrafo 12.](#)

derecho¹⁰⁷. Para terminar, la ley no puede permitir discrecionalidad sin límites a quienes estén a cargo de ejecutarla¹⁰⁸.

El Tribunal Africano, la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo han corroborado este enfoque en sus fallos¹⁰⁹.

En ocasiones se han dado aclaraciones extra:

(1) Al respecto del instrumento: La ley

La Corte IDH ha manifestado que, en el marco de las restricciones legítimas de los derechos, la palabra «ley» significa:

norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes¹¹⁰.

De manera que las restricciones a la libertad de asociación no pueden imponerse por orden gubernamental ni por decreto administrativo¹¹¹, a menos que la facultad para emitir esa orden o decreto se base también en una ley que cumpla los requisitos que se indicaron. La Corte IDH resalta que cualquier delegación de esa naturaleza debe estar autorizada en la Constitución; que el ejecutivo debe respetar los límites de los poderes que en él se deleguen; y que la delegación debe estar sujeta a controles efectivos¹¹².

¹⁰⁷ CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 65.

¹⁰⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: [Observación General 34, Artículo 19 \(libertad de opinión y libertad de expresión\)](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párrafo 25.

¹⁰⁹ Véanse [Sociedad Jurídica de Tanganica, Centro de Derechos Legales y Humanos y Reverendo Christopher R. Mtikila contra Tanzania](#), Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, sentencia de 14 de junio de 2013, párrafo 107, numeral 1; [Kimel contra Argentina](#) (Fondo, reparaciones y costas). Corte IDH. Sentencia de 2 de mayo de 2008; párrafo 63; [Usón Ramírez contra Venezuela \(excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas\)](#). Corte IDH. Sentencia de 20 de noviembre de 2009; párrafo 56; [Koretsky contra Ucrania](#). TEDH. 3 de abril de 2008; párrafo 47.

¹¹⁰ Corte IDH: [La expresión «leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión consultiva OC-6/86](#), 9 de mayo de 1986, párrafo 38.

¹¹¹ CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 165.

¹¹² Corte IDH: [La expresión «leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión consultiva OC-6/86](#), 9 de mayo de 1986, párrafo 36.

El TADHP explicó que leyes tales deben ser de aplicación general¹¹³.

El TEDH tiene un enfoque algo distinto. Considera la palabra «ley», en su sentido «sustantivo» y no necesariamente en su sentido formal. De esta manera, el Tribunal abarca tanto la «ley escrita», que a su vez comprende la puesta en vigencia de estatutos de menor rango y medidas de regulación que tomen antes de regulación profesional al amparo de facultades independientes de creación de leyes que les haya delegado el parlamento; y también las leyes no escritas. Según el TEDH, la ley debe entenderse de modo que se incluya tanto la ley escrita como la jurisprudencia¹¹⁴.

Sin embargo, en el Noveno Principio de las *Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación* de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia se indica que la ley concernida se ha de adoptar mediante un proceso democrático que garantice la participación y revisión públicas; y que la ley debe hacerse ampliamente accesible¹¹⁵.

En los *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos* de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia se indica incluso que toda restricción que se imponga a la libre asociación debe tener fundamento en la ley, en la constitución del Estado o en una ley emitida por el parlamento, y no en reglamentos subordinados; y que, a su vez, debe observar lo dispuesto en los instrumentos internacionales relevantes¹¹⁶.

(2) En cuanto a su predecibilidad y accesibilidad

Diversos instrumentos confirman el principio de que, en vista de que es necesario regular la conducta propia sobre la base de lo que se indique en la ley, el impacto de esta última debe ser «predecible». Con frecuencia este aspecto también se conecta con la accesibilidad de la ley.

En su *Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica*, la Comisión Africana ha aclarado que «prescrito por ley» significa que la ley «debe ser accesible y formularse en un lenguaje claro que sea suficientemente preciso para permitir que la gente regule su conducta en concordancia con ella»¹¹⁷.

¹¹³ [Sociedad Jurídica de Tanzania, Centro de Derechos Legales y Humanos y Reverendo Christopher R. Mtikila contra Tanzania](#), Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, sentencia de 14 de junio de 2013, párrafos 107.1 y 112-113.

¹¹⁴ [Gülçü contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 19 de enero de 2016, párrafo 104. Con referencias a varios otros casos que se ventilaron en el TEDH.

¹¹⁵ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association\)](#). 2015. Párrafo 34 (Principio 9).

¹¹⁶ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos](#). 19 de mayo de 2011; párrafo 49. En este enlace se encuentra una traducción a español que es obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, misma que está alojada en el servidor de la Comisión de Venecia.

¹¹⁷ [CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014](#). Página 20.

El TEDH ha discutido con frecuencia el requisito, en el sentido de que estar prescrita por ley no significa solamente que la restricción debe tener algún fundamento en la ley nacional, sino también que debe cumplir normas básicas de accesibilidad, especificidad y predecibilidad:

Este Tribunal reitera que las expresiones «prescrito por ley» y «de acuerdo con la ley», que se encuentran en los Artículos 8 a 11 del Convenio, no sólo exigen que la medida impugnada tenga algún fundamento en la ley nacional, sino que también hacen referencia a la calidad de la ley en cuestión. La ley debe ser accesible para las personas a quienes concierna y debe redactarse con suficiente precisión para permitirles –de ser necesario, con el consejo que corresponda– para predecir, a un grado razonable dadas las circunstancias, las consecuencias que podría comportar un acto dado¹¹⁸.

Las leyes que contengan la restricción deben ponerse en vigor teniendo en vista el interés general y de acuerdo con el propósito de su creación. Además, los Estados no pueden fomentar leyes ni políticas que tengan «definiciones vagas, imprecisas y amplias»¹¹⁹.

(3) En cuanto a la vaguedad y la discrecionalidad

El TEDH ha aplicado repetidas veces el principio que se consagra en la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹²⁰, en que se manifiesta que el término «prescrito por ley» significa que la ley debe ser suficientemente precisa y no puede otorgar facultades ilimitadas de decisión al ejecutivo:

Para cumplir esos requisitos, la legislación nacional debe permitir una cierta medida de protección legal contra interferencias arbitrarias de las autoridades públicas con los derechos que se garantizan en el Convenio. En cuestiones que afecten derechos fundamentales sería contrario al imperio de la ley, que es uno de los principios básicos de una sociedad democrática y se consagra en el Convenio, que la discrecionalidad legal que se le concede al ejecutivo se exprese en términos de facultad sin cortapisas. Por lo tanto, la ley debe indicar con suficiente claridad el

¹¹⁸ [Maestri contra Italia](#). TEDH. Sentencia de 17 de febrero de 2003; párrafo 41. Con referencias a numerosos otros casos.

¹¹⁹ [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 165.

¹²⁰ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 34, Artículo 19 \(libertad de opinión y libertad de expresión\)](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párrafo 25.

6.2 Tener un objetivo legítimo

Los Estados sólo pueden imponer restricciones al derecho a la libertad de asociación si con ello persiguen un número reducido de objetivos legítimos. Esos objetivos son: Seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud y moral públicas y los derechos de otros¹²². Cuando un Estado parte arguya un objetivo legítimo como motivo para restringir el derecho de asociación, debe demostrar la naturaleza precisa de la amenaza¹²³. Eso incluye una definición precisa de la amenaza en cuestión.

Conceptos fundamentales

En el Comentario General número 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se han aclarado los conceptos fundamentales que describen los objetivos legítimos. Por «orden público» se entiende la suma de reglas que garantizan el funcionamiento pacífico y efectivo de la sociedad; con «seguridad nacional» se hace referencia a la independencia política y/o la integridad territorial del Estado¹²⁴. En un informe conjunto, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación aclararon concretamente que «el interés nacional, político o gubernamental no es sinónimo de seguridad nacional o de orden público»¹²⁵.

Con respecto a la moral pública, el Comité observa que su significado puede diferir muchísimo de una sociedad a otra. Sin embargo, aclaró que el concepto de moral no puede derivarse exclusivamente de una sola tradición¹²⁶. En el mismo sentido, el TEDH en muchas ocasiones ha manifestado que la palabra «democracia» no significa nada más que siempre deben prevalecer las opiniones de la mayoría (o de la colectividad). Se le debe garantizar un trato justo y apropiado a las

¹²¹ [Maestri contra Italia](#). TEDH. Sentencia de 17 de febrero de 2003; párrafo 41. Con referencias a numerosos otros casos.

¹²² [PIDCP, Artículo 22\(2\)](#); [CADH, Artículo 162\(2\)](#); [CEDH, Artículo 11\(2\)](#) (en que se usa la frase «prevención de desórdenes o delitos» en vez de «el orden público»).

¹²³ Véase, por ejemplo, [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea](#). Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.3.

¹²⁴ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 34, Artículo 19 \(libertad de opinión y libertad de expresión\)](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párrafo 33.

¹²⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 31.

¹²⁶ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 34, Artículo 19 \(libertad de opinión y libertad de expresión\)](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párrafo 33.

minorías y, en general, se debe evitar abusar de una posición de dominio¹²⁷. Los intereses económicos, como tales, tampoco son parte de los intereses, en la forma en que se enumeraron¹²⁸.

En sus conversaciones al respecto de las actividades que se llevan a cabo contra el terrorismo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha subrayado que los gobiernos no deben usar los intereses legítimos como pretextos para ocultar el verdadero propósito de las limitaciones que impongan, como suprimir la oposición o justificar prácticas represivas en contra de sus poblaciones¹²⁹.

La necesidad de precisión

Entre los Estados ha habido una tendencia creciente a abusar de los intereses legítimos que se han enumerado para restringir los derechos humanos; por ejemplo, basando sus medidas restrictivas en interpretaciones amplias de los intereses legítimos, o bien terminología muy laxamente relacionada con ellos. En cuanto a la seguridad nacional, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión advirtió concretamente en contra de

*el uso de un concepto impreciso... para justificar limitaciones invasivas del goce de los derechos humanos... Este concepto tiene una definición amplia y, por consiguiente, es vulnerable a la manipulación del Estado como medio de justificar medidas dirigidas a grupos vulnerables*¹³⁰.

Por lo tanto, los argumentos tienen que ser concretos; no se pueden hacer en abstracto, ni indicando riesgos generales que no se definan concretamente¹³¹, sino que se deben hacer

¹²⁷ Véase [Young, James y Webster contra el Reino Unido](#). TEDH. Sentencia de 13 de agosto de 1981; párrafo 63.

¹²⁸ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/32/36. 31 de mayo de 2016; párrafo 33.

¹²⁹ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo, Martin Scheinin](#). Documento de las Naciones Unidas A/61/267. 16 de agosto de 2006; párrafo 20. Véase también: [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 21; CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 167.

¹³⁰ [Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue](#); Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/40, 17 de abril de 2013, párrafo 60.

¹³¹ [Alekseev contra Rusia](#). Comité de Derechos Humanos. Decisión de 25 de octubre de 2013. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/109/D/1873/2009; párrafo 9.6: El Estado argüía que el tema al que se dirigía la manifestación iba a provocar una reacción negativa, que a su vez iba a conducir a violaciones del orden público. El Comité determinó que «un peligro general y no especificado de que haya una contramanifestación violenta o la mera posibilidad de que las autoridades no puedan evitar o neutralizar la violencia no bastan para prohibir una

individualmente¹³², aplicarse a un caso en particular¹³³ o bien con una justificación concreta¹³⁴. Por ejemplo, las restricciones que se le impongan al derecho a la libertad de asociación sobre la base de preocupaciones al respecto de la seguridad nacional deben hacer referencia a los riesgos concretos que represente la asociación; no es suficiente que el Estado haga referencia general a la situación de la seguridad en un área dada¹³⁵. En varias ocasiones, el Comité de Derechos Humanos ha concluido que se han producido violaciones por el mero hecho de que el Estado no dio información pertinente, o no dio ninguna en absoluto, que justificara el uso de ninguno de los intereses legítimos¹³⁶.

Seguridad nacional y terrorismo: Sin abusos

El uso de esfuerzos antiterrorismo para restringir la libertad de asociación ha ido en aumento como parte de las discusiones de seguridad nacional y seguridad pública.

Aunque se reconoce que luchar contra el terrorismo es un objetivo legítimo, los expertos legales internacionales han resaltado que esa meta también se ha utilizado a modo de pretexto para limitar ilegítimamente el derecho a la libertad de asociación¹³⁷. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha hecho notar que, mientras los Estados tienen la responsabilidad de enfrentar el terrorismo,

manifestación». Véase también [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea](#). [Comité de Derechos Humanos](#). [Decisión de 20 de julio de 2005](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.3.

¹³² [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 34, Artículo 19 \(libertad de opinión y libertad de expresión\)](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párrafo 33.

¹³³ [Schumilin contra Belarús](#), [Comité de Derechos Humanos](#), CCPR/C/105/D/1784/2008, [Dictamen de 23 de julio de 2012, párrafo 9.4](#) (El Comité decidió que la restricción violaba el PIDCP porque el Estado no había explicado «cómo, en este caso en particular, la actuación del autor afectó en la práctica al respeto de los derechos o la reputación de los demás o representó una amenaza para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas»).

¹³⁴ [Kim contra la República de Corea](#), [Comité de Derechos Humanos](#), CCPR/C/64/D/574/1994; [Dictamen de 4 de enero de 1999, párrafo 12.5](#).

¹³⁵ Véanse [Partido pro Libertad y Democracia \(ÖZDEP\) contra Turquía](#). TEDH. [Sentencia de 8 de diciembre de 1999; párrafos 44-48](#). Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#). [Partido Nacionalista Vasco-Organización Regional de Iparalde contra Francia](#). TEDH. [7 de junio de 2007; párrafo 47](#).

¹³⁶ [Kovalenko contra Belarús](#). [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/108/D/1808/2008. [Dictamen de 17 de julio de 2013; párrafo 8.6](#): «...a falta de toda explicación pertinente del Estado parte, las restricciones del ejercicio del derecho del autor a la libertad de expresión no pueden considerarse necesarias para la protección de la seguridad nacional o el orden público ni para el respeto de los derechos o la reputación de los demás. En consecuencia, el Comité concluye que en el presente caso se han violado los derechos que amparan al autor en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto». Véanse también [Nurbek Toktakunov contra Kirguistán](#). [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#). CCPR/C/101/D/1470/2006. [Dictamen de 28 de marzo de 2011; párrafo 7.7](#); y [V. Evrezov y otros contra Belarús](#). [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#). CCPR/C/112/D/1999/2010. [Dictamen de 10 de octubre de 2014; párrafos 8.7-8.8](#).

¹³⁷ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 21.

nunca debe invocarse esa obligación como justificación para socavar la credibilidad de una organización, ni para obstaculizar arbitrariamente a sus actividades legítimas. A fin de impedir que las organizaciones terroristas utilicen indebidamente a las asociaciones, los Estados deben poner en práctica mecanismos alternativos para mitigar ese riesgo, como leyes bancarias y leyes penales que prohíban los actos de terrorismo. En este contexto todos los organismos de las Naciones Unidas, y en particular los dedicados a la lucha contra el terrorismo, tienen la función clave y la responsabilidad moral de velar por que la aplicación de las disposiciones de lucha contra el terrorismo y el blanqueo de dinero no afecten a los derechos humanos en general y, en particular, a la libertad de asociación¹³⁸.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha subrayado que los gobiernos no deben usar esos intereses legítimos como excusas para esconder el verdadero propósito de las limitaciones, como suprimir la oposición; ni para justificar las prácticas represivas que apliquen contra sus poblaciones¹³⁹. En un informe que presentó ante la Asamblea General, el Relator Especial resaltó que «los Estados no deberían tener que recurrir a medidas de derogatorias en el ámbito de la libertad de reunión y asociación. Para luchar con eficacia contra el terrorismo son suficientes las medidas restrictivas recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos»¹⁴⁰.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lo reconoció así en su revisión de la ley rusa titulada «Ley de lucha contra el terrorismo», al explicar que «la definición de "actividad extremista"... es demasiado vaga para proteger a los particulares y a las asociaciones de su aplicación

¹³⁸ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 70.](#)

¹³⁹ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo, Martin Scheinin. Documento de las Naciones Unidas A/61/267. 16 de agosto de 2006; párrafo 20; véase también Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 21.](#) En el mismo sentido, véase también [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 167.](#)

¹⁴⁰ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo, Martin Scheinin. Documento de las Naciones Unidas A/61/267. 16 de agosto de 2006; párrafo 53.](#)

arbitraria»¹⁴¹. Al respecto del objetivo legítimo de la seguridad nacional, el Comité aclaró además que el Estado debe demostrar la naturaleza precisa de la amenaza¹⁴², así como que las restricciones «son en realidad necesarias para evitar un peligro real, y no sólo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático»¹⁴³.

La CIDH ha manifestado que:

En el caso de las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, invocando la seguridad nacional no es legítimo que la legislación en materia de seguridad o de lucha contra el terrorismo se utilice para reprimir actividades orientadas a la promoción y a la protección de los derechos humanos. El concepto de sociedad civil debe ser entendido por los Estados democráticamente, de tal manera que las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos no puedan ser sujetas a restricciones irrazonables ni discriminatorias¹⁴⁴.

Objetivo legítimo y medidas de vigilancia

En el caso de [Escher y otros contra Brasil](#), la Corte IDH claramente señaló que las asociaciones deben estar protegidas contra las medidas de vigilancia y subrayó que tales medidas constituyen una restricción al derecho a la libertad de asociación. Por lo tanto, sólo se les podrá aplicar cuando sea estrictamente necesario para salvaguardar la democracia y cuando se cuente con salvaguardas necesarias para evitar que se abuse por medio de esas medidas. En este caso, la Corte IDH falló que se había abusado de la vigilancia para hacer un seguimiento de las actividades de la asociación:

Las fuerzas de seguridad del Estado pueden verse en la necesidad de realizar operaciones de inteligencia, de acuerdo con la ley, para combatir el delito y proteger el orden constitucional... tales acciones son legítimas cuando constituyen una medida estrictamente necesaria para

¹⁴¹ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 40 del Pacto \(Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos\). Documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/79/RUS. 1 de diciembre de 2003; párrafo 20.](#)

¹⁴² [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 34, Artículo 19 \(libertad de opinión y libertad de expresión\). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 \(2011\); párrafo 33.](#)

¹⁴³ [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.2; de entonces a la fecha, el Comité ha confirmado su posición en Alexander Belyatsky y otros contra Belarús. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.3.](#)

¹⁴⁴ [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 167.](#)

salvaguardar las instituciones democráticas y existen garantías adecuadas contra los abusos¹⁴⁵.

En el mismo sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo enfatizó los riesgos concretos que el uso de la vigilancia representa para la libertad de asociación:

El aumento de la vigilancia ha llevado en algunas ocasiones a una "desvirtuación de funciones", cuando la policía o los organismos de inteligencia han calificado de terroristas a otros grupos a fin de permitir la utilización de los poderes de vigilancia concedidos únicamente para la lucha contra el terrorismo¹⁴⁶.

6.3 Ser necesarias en una sociedad democrática

La libertad de asociación «forma parte de la esencia de una sociedad civil activa y una democracia en funcionamiento»¹⁴⁷. Las asociaciones también son un mecanismo clave, a cuyo través los ciudadanos participan en el proceso democrático¹⁴⁸. Además de ser un derecho por sí misma, la libertad de asociación es un derecho habilitante cuya existencia es «necesaria y parte integral de la democracia» y del disfrute de otros derechos¹⁴⁹. Por lo tanto, cualquier limitación debe ser necesaria en una democracia, lo cual se ha interpretado como que debe responder a una necesidad social apremiante y ser proporcional a ella.

Necesidad social apremiante

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha aclarado que el Estado debe demostrar que las restricciones que imponga a un derecho verdaderamente son necesarias para evitar un peligro que sea verdadero y no sólo hipotético¹⁵⁰. «La mera existencia de justificaciones razonables y

¹⁴⁵ [Escher y otros contra Brasil \(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas\)](#). Corte IDH. Sentencia de 6 de julio de 2009.

¹⁴⁶ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/13/37. 28 de diciembre de 2009; párrafo 36.

¹⁴⁷ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani](#). Documento de las Naciones Unidas A/59/401; párrafos 46-7.

¹⁴⁸ [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 8 de octubre de 2009; párrafo 53.

¹⁴⁹ [CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014](#). Página 15.

¹⁵⁰ [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.3.

objetivas para limitar el derecho a la libertad de asociación no es suficiente»¹⁵¹. En otras palabras, la medida que tome el Estado debe tener por objetivo satisfacer una necesidad apremiante, y debe ser también la opción menos severa (en amplitud, duración y aplicabilidad) de que disponga la autoridad pública para satisfacerla¹⁵².

El Tribunal Africano adoptó el mismo enfoque, como el TEDH y la Corte IDH:

*la jurisprudencia que tiene que ver con las restricciones del ejercicio de los derechos ha originado el principio de que las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática; que deben ser razonablemente proporcionales al objetivo legítimo que con ellas se persiga*¹⁵³.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pública y de Asociación cita las Directrices de la OSCE cuando aclara que la definición de la palabra «necesaria» como «necesidad apremiante» no se puede interpretar laxamente ni debe considerarse igual a conceptos tales como «utilidad» ni «conveniencia». Además, una sociedad democrática incluye tolerancia, pluralismo y una mentalidad abierta:

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

¹⁵¹ [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.3 ; [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea](#). Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.2.

¹⁵² [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea](#). Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.2.

¹⁵³ [Sociedad Jurídica de Tanzania, Centro de Derechos Legales y Humanos y Reverendo Christopher R. Mtikila contra Tanzania](#), Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, sentencia de 14 de junio de 2013, párrafo 106.1; CADHP: [Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014](#). Página 14.

*imponer restricciones a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*¹⁵⁴.

Que una restricción sea «necesaria en una sociedad democrática» en efecto también implica que la restricción no dañe los valores democráticos del pluralismo, la mentalidad abierta ni la tolerancia¹⁵⁵. El Comité de Derechos Humanos también afirma que la pluralidad es una característica esencial de las sociedades democráticas:

*la existencia y el funcionamiento de una diversidad de asociaciones, incluidas las que promueven pacíficamente ideas que no son recibidas favorablemente por el Gobierno o por la mayoría de la población, es uno de los fundamentos de una sociedad democrática*¹⁵⁶.

El TADHP, el TEDH y la Corte IDH han subrayado, de forma similar, la importancia de las voces de la oposición para el funcionamiento de la democracia¹⁵⁷.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aplicó estos principios en el caso de [Lee contra la República de Corea](#) e indicó que se había cometido una violación al Artículo 22, porque el Estado Parte no pudo demostrar cuál era la amenaza concreta a su seguridad nacional y al orden democrático que justificara la prohibición de una organización y la criminalización de sus miembros [Haga clic para ver la explicación completa del caso]. La cuestión era la declaración de culpabilidad de un estudiante, Joeng-Eun Lee, en virtud de la Ley de Seguridad Nacional de Corea del Sur y por su

¹⁵⁴ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 17.](#)

¹⁵⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre los Derechos de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai. Informe de país: Ruanda. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/26/29/Add.2. 14 de abril de 2014; párrafo 86\(a\).](#) Véase también el libro de Manfred Nowak (1993): *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Artículo 22*. Párrafo 21, p. 394.

¹⁵⁶ [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.2; Alexander Belyatsky y otros contra Belarús. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.3; Korneenko y otros contra Belarús. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/88/D/1274/2004. Dictamen de 31 de octubre de 2006; párrafo 7.3.](#)

¹⁵⁷ [Manuel Cepeda Vargas contra Colombia \(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas\). Corte IDH. Sentencia de 26 de mayo de 2010; párrafo 173; Tebieti Mühafize Cemiyyeti e Israfilov contra Azerbaiyán. TEDH. Sentencia de 8 de octubre de 2009; párrafo 53](#) («La interacción armoniosa de personas y grupos de variadas identidades es esencial para lograr la cohesión social. Es apenas natural que, allí donde una sociedad civil funciona de manera saludable, la participación de los ciudadanos en el proceso democrático se logre, en gran medida, mediante la pertenencia a asociaciones en que cada quien pueda integrarse con los demás para tratar de lograr objetivos comunes colectivamente»); [Handyside contra el Reino Unido. TEDH. Sentencia de 7 de diciembre de 1976; párrafo 49.](#) Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#); [Sociedad Jurídica de Tanzania, Centro de Derechos Legales y Humanos y Reverendo Christopher R. Mtikila contra Tanzania, Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, sentencia de 14 de junio de 2013.](#)

pertenencia a Hanchongnyeon, que era un sindicato estudiantil prohibido por la Corte Suprema al amparo de la dicha Ley de Seguridad Nacional porque sus objetivos parecían alinearse con los del gobierno de Corea del Norte y, en tal virtud, eran una amenaza para la seguridad nacional y el orden democrático de Corea del Sur. El Comité concluyó que el Estado no demostró que la declaración de culpabilidad fuera necesaria para proteger la seguridad nacional, habida cuenta de que tampoco demostró que fuera necesaria para evitar un verdadero peligro:

la existencia de cualquier justificación razonable y objetiva para limitar la libertad de asociación no es suficiente. El Estado Parte debe demostrar, además, que la prohibición de la asociación y el enjuiciamiento de una persona por su afiliación a ese tipo de organizaciones son en realidad necesarias para evitar un peligro real, y no sólo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr este propósito¹⁵⁸.

En los documentos que presentó, la República de Corea justificó la declaración de culpabilidad haciendo referencia a la necesidad de proteger su seguridad y orden nacionales. El Comité de Derechos Humanos argumentó que se produjo una violación al derecho a la libertad de asociación:

7.2 La cuestión que debe determinar el Comité es si la condena del autor por su afiliación a la Hanchongnyeon restringió injustificadamente su libertad de asociación, en violación del artículo 22 del Pacto. El Comité observa que, según el párrafo 2 del artículo 22, para que una restricción del derecho a la libertad de asociación sea válida debe reunir todas las condiciones siguientes: a) debe estar prevista por la ley; b) sólo se podrá imponer para alcanzar uno de los objetivos enunciados en el párrafo 2; y c) debe ser «necesaria en una sociedad democrática» para el logro de uno de estos objetivos. La referencia a una «sociedad democrática» indica, a juicio del Comité, que la existencia y el funcionamiento de una diversidad de asociaciones, incluidas las que promueven pacíficamente ideas que no son recibidas favorablemente por el Gobierno o por la mayoría de la población, es uno de los fundamentos de una sociedad democrática. Por lo tanto, la existencia de cualquier justificación razonable y objetiva para limitar la libertad de asociación no es suficiente. El Estado Parte debe demostrar, además, que la prohibición

¹⁵⁸ [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.2.](#)

de la asociación y el enjuiciamiento de una persona por su afiliación a ese tipo de organizaciones son en realidad necesarias para evitar un peligro real, y no sólo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr este propósito

7.3. La condena del autor se basó en los párrafos 1 y 3 del artículo 7 de la Ley de seguridad nacional. De ahí que la cuestión decisiva que se debe examinar es si la medida era necesaria para alcanzar uno de los objetivos enunciados en el párrafo 2 del artículo 22. El Comité observa que el Estado Parte ha invocado la necesidad de proteger la seguridad nacional y su orden democrático frente al peligro que supone la República Popular Democrática de Corea. Sin embargo, no ha aclarado cuál es la naturaleza precisa del peligro que presuntamente plantea el hecho de que el autor sea miembro de la Hanchongnyeon. El Comité observa que la decisión de 1997 del Tribunal Supremo de la República de Corea, en la que se declaraba que esa asociación era «un grupo que favorecía al enemigo», se basaba en el párrafo 1 del artículo 7 de la Ley de seguridad nacional que prohíbe el apoyo a las asociaciones que «puedan» poner en peligro la existencia y la seguridad del Estado o su orden democrático. Observa, asimismo, que el Estado Parte y sus tribunales no han demostrado que el castigo al autor por su afiliación a la Hanchongnyeon, en particular después de su apoyo a la declaración conjunta Norte-Sur de 15 de junio (2000), era necesario para evitar un verdadero peligro para la seguridad nacional o el orden democrático de la República de Corea. El Comité considera, por consiguiente, que el Estado Parte no ha demostrado que la condena del autor fuera necesaria para proteger la seguridad nacional o algún otro objetivo de los enunciados en el párrafo 2 del artículo 22. El Comité concluye que la restricción del derecho del autor a la libertad de asociación era incompatible con los requisitos del párrafo 2 del artículo 22 y que, por consiguiente, se produjo una violación del párrafo 1 del artículo 22 del Pacto¹⁵⁹.

¹⁵⁹ [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002.](#)

Proporcionalidad

Para que restricciones satisfagan el requisito de que sólo es posible imponerlas si son «necesarias en una sociedad democrática», las restricciones también deben ser proporcionales; es decir, «deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse»¹⁶⁰.

Entre los factores que se pueden considerar para determinar la proporcionalidad están:

*la naturaleza del derecho en cuestión; el propósito de la restricción propuesta; la naturaleza y alcance de la restricción propuesta; la relación (relevancia) entre la naturaleza de la restricción y su propósito; la existencia de medios menos restrictivos disponibles para el cumplimiento del propósito declarado, a la luz de los hechos*¹⁶¹.

Aplicando la misma norma, el TEDH ha sostenido consistentemente que las restricciones vagas, que puedan aplicarse a un número excesivamente grande de partidos e impongan requisitos onerosos y pesados a las asociaciones, no son proporcionales para los objetivos que el Estado pretenda tener. Además, es probable que también sean desproporcionadas las medidas que inflijan medidas punitivas excesivamente severas a las asociaciones que no cumplan formalidades legales que en cualquier otro sentido sean razonables¹⁶². De la misma manera, las medidas drásticas, como la disolución de una ONG o la prohibición de que ella lleve a cabo su actividad primaria, sólo pueden ser proporcionales en casos extremos, como cuando una asociación incite a la violencia o defienda la destrucción de la democracia¹⁶³.

El TADHP aplica la misma norma y aclara que el análisis de proporcionalidad se basa en una valoración de las «exigencias del interés general» que hayan conducido a la interferencia; y a la naturaleza de la interferencia misma¹⁶⁴.

La Corte IDH y la CIDH aplican la misma norma de proporcionalidad; y crearon la práctica de verificar –como parte de la prueba de proporcionalidad– si efectivamente existe una relación entre el

¹⁶⁰ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 27: Artículo 12 \(libertad de movimiento\)](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999); párrafo 14.

¹⁶¹ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos](#). 19 de mayo de 2011; párrafo 52. [En este enlace](#) se encuentra una traducción a español que es obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, misma que está alojada en el servidor de la Comisión de Venecia.

¹⁶² Véase [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 8 de octubre de 2009; párrafo 63.

¹⁶³ Véase [Refah Partisi \(Partido del Bienestar\) contra Turquía](#). TEDH. 13 de febrero de 2003; párrafos 98-100.

¹⁶⁴ [Sociedad Jurídica de Tanzania, Centro de Derechos Legales y Humanos y Reverendo Christopher R. Mtikila contra Tanzania](#), Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, sentencia de 14 de junio de 2013; párrafo 106.4.

objetivo que se afirme proteger y la medida que en realidad se tome. En el caso de [Escher y otros contra Brasil](#), la Corte indicó que se violó el derecho a la libertad de asociación porque las medidas de vigilancia en realidad no servían para el objetivo que se declaró, una investigación penal. En su fallo dijo que:

Si bien el Estado afirmó que la interceptación de las comunicaciones no era contraria a la libertad de asociación en tanto perseguía un fin legítimo –la investigación del delito–, conforme a las constancias del expediente, no se evidencia que las finalidades declaradas por la autoridad policial en su solicitud de intervención telefónica, es decir, la investigación de la muerte de uno de los integrantes de COANA y los supuestos desvíos de fondos públicos fueran las que, efectivamente, se perseguían... Asimismo, el Tribunal advierte que en los resúmenes de las cintas grabadas, ninguno de los fragmentos resaltados por las autoridades policiales tiene relación con el propósito investigativo indicado en el pedido de interceptación¹⁶⁵.

6.4 Escrutinio particular

Entre mayor sea la severidad del impacto que una restricción tenga en una sociedad democrática, mayor será la necesidad de aclarar cuáles son las circunstancias particulares que exijan que se limite un derecho de esa manera. La proporcionalidad, entonces, exige un escrutinio particular en aquellos casos en que se prohíba o disuelva una asociación [[Enlace a suspensión o disolución](#)]. En el mismo sentido, la jurisprudencia ha indicado que las restricciones que se impongan a las asociaciones que sean esenciales para una sociedad democrática, como los defensores de los derechos humanos o los partidos políticos, ameritan un escrutinio particularmente cuidadoso.

Las medidas de prohibición o disolución deben ser los últimos recursos, a usarse sólo en casos de transgresiones graves; y nunca se deben usar para enfrentar infracciones menores¹⁶⁶. La CADHP lo confirmó en el caso de *Interights y otros contra Mauritania*, en que la Unión de Fuerzas Democráticas/Nueva Era (UFD/EN, por sus siglas en francés), partido político de Mauritania, fue disuelto por el Primer Ministro de la República. De acuerdo al Estado, la medida fue impuesta «después de una serie de medidas y promesas que hicieron los dirigentes de esta organización política, y que fueron dañinos para la buena imagen y los intereses del país; incitaron a los mauritanos a la violencia y la intolerancia; y condujeron a manifestaciones que afectaron el orden público, la paz y la seguridad»¹⁶⁷. Sin embargo, la Comisión encontró que la disolución no es proporcional a la naturaleza de los delitos que se cometieron, porque el Estado cuenta con una gran variedad de opciones distintas que tomar en

¹⁶⁵ [Escher y otros contra Brasil \(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas\)](#). Corte IDH. Sentencia de 6 de julio de 2009; párrafos 174 y 176.

¹⁶⁶ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association\)](#). 2015. Párrafo 114.

¹⁶⁷ [Interights y otros contra Mauritania](#). CADHP, junio de 2004; párrafo 3.

cuenta; y, por lo tanto, la Comisión falló que se cometió una violación al derecho a la libertad de asociación (Artículo 10[1] de la Carta Africana):

81. En este caso en particular, es obvio que la disolución de UFD/EN tuvo como objetivo principal el impedir que los dirigentes del partido siguieran siendo responsables de actos, declaraciones o la adopción de posiciones que, de acuerdo al gobierno de Mauritania, producían desorden público y amenazaban seriamente el crédito, la cohesión social y el orden público del país.

82. No obstante, y sin pretender adelantarse a la sentencia que emitan las autoridades mauritanas, es opinión de la Comisión Africana que dichas autoridades contaban con toda una gama de sanciones que podían usar sin tener que recurrir a la disolución de este partido. Según parece, si el Estado demandado hubiera querido poner fin a la «deriva» del partido UFD/EN y evitar que el mencionado partido repitiera la misma conducta que le prohíbe la ley, el Estado demandado podría haber hecho uso de un buen número de medidas le hicieran posible, en esta primera correría de ese partido, contener esa «grave amenaza al orden público»¹⁶⁸.

La CADHP reconoció que el acoso y la persecución de los empleados de una organización de derechos humanos constituye una violación al derecho a la libertad de asociación¹⁶⁹.

¹⁶⁸ [Interights y otros contra Mauritania](#). CADHP, junio de 2004; párrafos 81-82.

¹⁶⁹ [Huri contra Nigeria](#). CADHP. Comunicación de 23 de octubre-6 de noviembre de 2000; párrafos 47-48.

7. Personalidad jurídica e inscripción en un registro

En el derecho internacional está bien establecido que el derecho a la libertad de asociación protege por igual a las asociaciones que estén inscritas en un registro y a las que no lo estén. [[¿Es necesario que una asociación esté inscrita en un registro para que goce de protección?](#)]. En numerosas ocasiones, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha enfatizado que el derecho a la libertad de asociación vale para las asociaciones informales; y que para gozar de protección no hace falta que un grupo esté inscrito en un registro¹⁷⁰.

Dependiendo del marco legal de cada país, puede ser necesario que las asociaciones estén inscritas en un registro y/o gocen de personalidad jurídica para que puedan cumplir ciertas funciones o tener acceso a ciertos beneficios que las asociaciones deseen tener.

En distintos sistemas legales, la inscripción en un registro y el otorgamiento de personalidad jurídica pueden ser uno solo y mismo proceso; pero no lo son necesariamente¹⁷¹. Sin embargo, en el derecho internacional, las normas y principios de ambos procesos son muy similares; y, por lo tanto, los argumentos que se presentan a continuación valen para ambos.

7.1 Acceso a la personalidad jurídica

Si una asociación desea obtener personalidad jurídica, se le debe permitir obtenerla. La obtención de personalidad jurídica puede ser de importancia para que las asociaciones puedan obtener otros derechos, como beneficios públicos, o solicitar recursos, o tener empleados. La personalidad jurídica también permite que las asociaciones satisfagan ciertas necesidades, como tener cuentas bancarias, firmar contratos y poseer propiedades o rentarlas.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha confirmado que este derecho a personalidad jurídica es un elemento central del derecho a la libertad de asociación; y ha llamado a los Estados a garantizar y facilitar que las asociaciones puedan adquirir personalidad jurídica¹⁷².

¹⁷⁰ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 56; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Cuarto Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/29/25. 28 de abril de 2015; párrafo 59.](#)

¹⁷¹ Por ejemplo, en ciertos países las comunidades religiosas que gocen de reconocimiento formal y estén inscritas pueden tener acceso a ciertos beneficios (por ejemplo, sus jerarcas pueden recibir una suma de dinero del Estado). Al mismo tiempo, esas comunidades religiosas no necesariamente gozan de personalidad jurídica como tal.

¹⁷² [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 57; véase también Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los](#)

El TEDH ha sostenido consistentemente la posición de que las asociaciones deben poder obtener personalidad jurídica si así lo desean:

el aspecto más importante del derecho a la libertad de asociación es que los ciudadanos deben poder crear una entidad legal a fin de actuar colectivamente en un área de interés común. Sin esto, ese derecho no tendría significado práctico¹⁷³.

La Comisión Interamericana se suscribe a la misma lógica¹⁷⁴ que las Directrices de la Comisión Africana¹⁷⁵.

Dada la crítica importancia del papel que la personalidad jurídica puede cumplir en el hacer posible que las asociaciones persigan efectivamente sus objetivos y actividades, se podría considerar que los Estados que se rehusaran a inscribir asociaciones en sus registros –o que impusieran requisitos arbitrarios u onerosos para ellos– interferirían con el derecho a la libertad de asociación. Como lo sostuvo el TEDH:

Esto implica que, puesto que el reconocimiento de una asociación como entidad legal es una parte inherente de la libertad de asociación, denegar el registro también está totalmente cubierto por lo dispuesto en el Artículo 22 del PIDCP y el Artículo 11 del CEDH¹⁷⁶.

7.2 Procedimientos de notificación versus procedimientos de autorización

Generalmente los Estados hacen uso de dos tipos de regímenes para fines de registro/personalidad legal de una asociación: (i) notificación y (ii) autorización previa.

Los regímenes de notificación ofrecen un nivel más alto de protección de la libertad de asociación y los expertos legales internacionales, entre ellos el Relator Especial de las Naciones Unidas

[Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai: *Opinión de Amigo del Tribunal \(amicus curiae\)* ante el Tribunal Constitucional de Bolivia. 30 de abril de 2015; párrafo 22.](#)

¹⁷³ [Gorzelik y otros contra Polonia. TEDH. Sentencia de 17 de febrero de 2004; párrafo 55.](#)

¹⁷⁴ [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 172.](#)

¹⁷⁵ [CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 12, véase también *CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África*. 22 de septiembre de 2016; párrafo 12.](#)

¹⁷⁶ [Comisión de Venecia: *Opinión al respecto de la compatibilidad del Artículo 193-1 del Código Penal de la República de Bielorrusia, que trata de los derechos de las asociaciones que no estén registradas, con las normas universales de derechos humanos*. 18 de octubre de 2011.](#)

sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, los consideran las mejores prácticas. En un régimen de notificación, la personalidad jurídica de una asociación no depende de la aprobación del Estado: Las asociaciones obtienen automáticamente personalidad jurídica en virtud de una notificación a las autoridades que informe de su creación¹⁷⁷.

Los Estados que imponen un régimen de autorización previa sólo reconocen u otorgan personalidad jurídica a las asociaciones que presentan una solicitud y reciben la aprobación del Estado¹⁷⁸. Cuando un Estado exige autorización, debe tener mucho cuidado para evitar que los requisitos sean arbitrarios o que la aprobación se otorgue después de prolongadas esperas. Por ello, el Relator Especial ha llamado a los Estados a seguir las mejores prácticas y permitir que el procedimiento sea simple, no oneroso y expedito¹⁷⁹.

La Corte IDH hizo notar que los Estados tienen la obligación de garantizar que las leyes y reglamentos correspondientes sean claros y carezcan de ambigüedades; y de que los entes que sean responsables del registro no ejerzan una gran discrecionalidad al interpretar las disposiciones de ley de tal manera que puedan limitar la libertad de expresión¹⁸⁰. El TEDH sigue la misma lógica, aunque acepta que es posible aplicar algunos procesos formales. En la práctica, el TEDH siempre valora si los requisitos procedimentales, así como las esperas y las facultades discrecionales demasiado amplias violan el derecho a la libertad de asociación¹⁸¹.

En un sentido general, las normas internacionales demuestran una clara preferencia por la notificación en vez de la autorización. Las Directrices de la CADHP declaran que:

El registro debe regirse por notificación antes que por autorización; lo cual significa que los procedimientos deben ser simples, claros y transparentes, y no deben ser discrecionales ni gravosos¹⁸².

¹⁷⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 58(e).

¹⁷⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 61.

¹⁷⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 57.

¹⁸⁰ CIDH: *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 172.

¹⁸¹ Véase *Koretskyy contra Ucrania*. TEDH. 3 de abril de 2008; párrafos 48, 53-55.

¹⁸² CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 13, véase también CADHP: *Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África*. 22 de septiembre de 2016; párrafo 13.

El Relator Especial ha enfatizado que se debe presumir que las asociaciones operan legalmente mientras no se emita una decisión al respecto de su personalidad jurídica¹⁸³. En las Directrices Conjuntas de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia sobre libertad de asociación también se refleja esa presunción de legalidad:

Debe haber una presunción a favor de la formación de asociaciones, así como en favor de la legalidad de su creación, sus objetivos, su escritura de constitución, sus metas y actividades. Esto significa que, mientras no se pruebe lo contrario, el Estado debe presumir que una asociación dada se ha creado de manera legal y adecuada y que sus actividades son legales. Cualquier medida que se tome contra una asociación y/o sus miembros sólo podrá tomarse en caso de que los documentos de constitución (incluida la escritura de constitución y sus estatutos) sean, sin ambigüedad, ilegales; o cuando se hayan emprendido actividades ilegales concretas.

Esta presunción debe existir incluso allí donde la legislación estipule que se cumplan ciertos requisitos, como las formalidades de registro, para que se cree una asociación. Es importante recordar, sin embargo, que las asociaciones que no estén inscritas en un registro también pueden beneficiarse de la protección que se confiere en el Artículo 22 del PIDCP y el Artículo 11 del CEDH, así como mediante otros instrumentos internacionales y regionales que reafirman esa libertad¹⁸⁴.

7.3 Negativa a registrar a una asociación o concederle personalidad jurídica

Las asociaciones tienen derecho a registrar y crear una entidad legal para tratar de alcanzar sus objetivos. Allí donde le niegue a una asociación el registro o la personalidad jurídica, el Estado debe pasar una prueba triple de [restricción del derecho a la libertad de asociación](#).

Mediante un fallo del Tribunal Europeo se estipuló que, si las autoridades no dieran réplica a las solicitudes de registro dentro del plazo estipulado por ley, cometerán una negativa *de facto* a registrar. En un sentido más general, el Tribunal indicó que una espera prolongada del procedimiento de registro

¹⁸³ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 60.](#)

¹⁸⁴ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association; no existe una versión en español\). 2015. Párrafos 68-69.](#)

que pueda atribuirse a las autoridades representa una interferencia con el derecho a la libertad de asociación¹⁸⁵.

Los tribunales han indicado que el impacto en la asociación –particularmente en si podría o no llevar a cabo sus actividades– es un determinante clave para decidir si los Estados persiguen un objetivo legítimo. En otros casos se ha distinguido entre una mera sospecha de ilegalidad y medidas concretas que son contrarias a la ley. En cierto número de casos los tribunales no encontraron ninguna violación al derecho a la libertad de asociación, porque las asociaciones podían cumplir fácilmente con los requisitos y/o continuar sus actividades a pesar de que el Estado se rehusara a inscribirlas.

El TEDH ha afirmado que los Estados no pueden rehusarse a registrar o reconocer una asociación con el argumento de que fue fundada por «extranjeros» o es una filial de una asociación internacional¹⁸⁶.

Impacto en la asociación

En un cierto número de casos importantes, el impacto de la denegación de personalidad jurídica a la asociación ha sido un aspecto clave para decidir si se ha producido o no una violación.

En el caso de [Romanovsky contra Belarús](#), el Comité de Derechos Humanos concluyó que el impacto de la denegación del registro fue severo, puesto que significó, según la ley de Belarús, que todas las operaciones de la asociación pasaban a ser ilegales. El caso trata de un grupo de jubilados que celebró una asamblea y decidió formar y registrar una organización. El Ministerio de Justicia denegó su solicitud argumentando que la asamblea no se celebró legítimamente y, por lo tanto, todas las decisiones que se tomaron en ella eran nulas. El Comité de Derechos Humanos encontró que el Estado Parte no aportó ningún argumento al respecto de porqué la denegación del registro era necesaria o proporcional; y tomó nota de su severo impacto:

El Comité toma nota de la afirmación del autor de que la inscripción de la asociación se denegó por varias razones expuestas por el Estado, que deben evaluarse teniendo en cuenta las consecuencias resultantes para el autor y para su asociación. El Comité observa también que, aunque las razones expuestas están establecidas en la legislación pertinente, como se desprende de la documentación que se le ha facilitado, el Estado parte no ha intentado hacer valer argumento alguno acerca de

¹⁸⁵ [Ismayilov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 17 de enero de 2008; párrafo 48: «Las demoras significativas del procedimiento de registro, si pueden atribuirse al Ministerio de Justicia, constituyen una interferencia con el ejercicio del derecho de sus fundadores a la libertad de asociación».

¹⁸⁶ [Delegación de Moscú del Ejército de Salvación contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 5 de octubre de 2006; párrafo 86. Véase también [Partido de los Comunistas \(Nepeceristi\) y Ungureanu contra Rumania](#). TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2005; párrafo 49.

por qué serían necesarias a los efectos de garantizar la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud o la moral pública o la protección de los derechos y libertades de otros, ni de por qué la denegación de la inscripción de la asociación era una respuesta proporcional a las circunstancias del caso. El Comité observa además que, en las decisiones de las autoridades nacionales puestas a disposición del Comité, ninguna de ellas, en particular el Tribunal Supremo, explicó por qué era necesario restringir el derecho del autor a la libertad de asociación, amparado por el artículo 22, párrafo 2, del Pacto.

El Comité observa que la denegación de la inscripción fue la causa directa de que el funcionamiento de la asociación en el territorio del Estado parte fuera ilegal e impidió de modo directo al autor ejercer su libertad de asociación. En consecuencia, el Comité concluye que la denegación de la inscripción de la asociación no cumple lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 2, del Pacto en relación con el autor y considera que se han vulnerado los derechos amparados por el artículo 22, párrafo 1, del Pacto¹⁸⁷.

En el caso del [Partido Presidencial de Mordovia contra Rusia](#), el TEDH también encontró que se cometió una violación de lo que se dispone en el Artículo 11, debido al impacto que sufrió el demandante. En este caso, un partido político regional intentó renovar su registro, de acuerdo con una ley nueva. Su solicitud fue denegada por causas discutibles. Aproximadamente tres años después, la Corte Suprema de Rusia emitió un fallo según el cual el partido podía volver a ser inscrito; sin embargo, para entonces la ley había cambiado de nuevo, lo que impidió que el partido compitiera en las elecciones regionales. Por ese impacto y el daño irreparable que causó, el TEDH encontró que se cometió una violación de lo dispuesto en el Artículo 11:

en vista de que [el demandante] no pudo operar por un período sustancial de tiempo ni participar en las elecciones regionales. Además, el daño parece ser irreparable, en vista de que, según la legislación vigente, el partido no puede volver a constituirse en su concepto original¹⁸⁸.

En el caso del [Movimiento pro Reino Democrático contra Bulgaria](#), la EComHR sostuvo que la denegación de registro a una asociación no constituyó violación del derecho a la libertad de asociación,

¹⁸⁷ [Romanovsky contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/115/D/2011/2010. Dictamen de 29 de octubre de 2010; párrafos 7.3-7.4.

¹⁸⁸ [Partido Presidencial de Mordovia contra Rusia](#). TEDH. Sentencia de 5 de octubre de 2004; párrafo 31 .

en vista de que el grupo en cuestión todavía podía involucrarse en actividades políticas. El impacto de la restricción, por lo tanto, no fue desproporcionado:

La Comisión trae a cuenta su jurisprudencia, según la cual, allí donde una asociación siga gozando de libertad para continuar sus actividades, que las autoridades se nieguen a inscribirla en un registro no necesariamente constituye una interferencia con los derechos de que la asociación goza según lo que se estipula en el Artículo 11 del Pacto... La Comisión observa que una asociación no inscrita, como la demandante de este caso, está autorizada por ley a involucrarse en «actividades políticas», pero no puede participar en elecciones¹⁸⁹.

Que se sospeche de las intenciones de una asociación no es motivo suficiente

La mera sospecha de que las verdaderas actividades o intenciones de una asociación podrían ser ilegales es insuficiente para justificar que a una asociación no se le inscriba en un registro o no se le otorgue personalidad jurídica.

En el caso histórico de [Sidiropoulos y otros contra Grecia](#) (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)), el TEDH falló que fue desproporcionada la negativa de los tribunales griegos a registrar la asociación del demandante sobre la base de sospechas al respecto de las verdaderas intenciones de los fundadores de la asociación. El objetivo de la asociación era legítimo y claro; a saber, conservar y desarrollar las tradiciones y la cultura popular de la región de Florina. El TEDH agregó que, en caso de que las actividades dieran lugar a alguna duda sobre su legalidad, se les tendría que manejar en ese momento y no mediante la negación anticipada del registro¹⁹⁰:

...la asociación, una vez fundada, hubiese podido, amparándose en los fines mencionados en sus estatutos, dedicarse a actividades contrarias a éstos... Incluso aunque esa sospecha se hubiese confirmado, las autoridades no hubiesen quedado desprovistas de medios de reacción: de conformidad con el artículo 105 del Código Civil, el Tribunal Superior podría ordenar la disolución de la asociación si ésta perseguía después un fin distinto al establecido en sus estatutos, o si su funcionamiento podía ser considerado como contrario a la ley, a las buenas costumbres o al orden público¹⁹¹.

¹⁸⁹ [Movimiento pro Reino Democrático contra Bulgaria](#). EComHR. Sentencia de 29 de noviembre de 1995 .

¹⁹⁰ [Sidiropoulos y otros contra Grecia](#). TEDH. Sentencia de 10 de julio de 1998; párrafo 46 (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)).

¹⁹¹ [Sidiropoulos y otros contra Grecia](#). TEDH. Sentencia de 10 de julio de 1998; párrafo 46 (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)).

En un caso más reciente, el de la [Asociación de Víctimas de los Jueces Rumanos y otros contra Rumania](#) [Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso], el TEDH también falló que las meras sospechas de ilegalidad de objetivos o actividades no puede ser causal para denegar la inscripción. El Tribunal encontró que la denegación de inscripción a la Asociación de Víctimas de los Jueces Rumanos se basó en la mera sospecha de que las verdaderas intenciones de los fundadores de la asociación era minar la autoridad del poder judicial del país. El TEDH concluyó que se violó el derecho a la libertad de asociación, en vista de que la denegación no se basó en ninguna ilegalidad real de los objetivos de la asociación.

El caso atañe a personas que formaron una asociación para fomentar los intereses de quienes sentían ser víctimas del sistema de justicia de Rumania. La asociación intentaba usar medios legales para hacer públicas supuestas injusticias, irregularidades o ilegalidades, incluso mediante protestas legales.

Los tribunales nacionales de Rumania fallaron que la denegación de la inscripción al registro era legítima, como legítimo es el objetivo de la asociación que estaba en conflicto con la Constitución Rumana (entre otras cosas, con los principios de un Estado que se rija por el estado de derecho).

La Corte falló que:

Sólo poderosas y convincentes razones pueden justificar las restricciones que se impongan a la libertad de asociación. Todas esas restricciones están sujetas a una supervisión rigurosa... Por lo tanto, para decidir si existe una necesidad, en el sentido que se le da a la palabra en el párrafo 2 del Artículo 11, los Estados cuentan apenas con un escaso margen de apreciación, que va de la mano con una rigurosa supervisión europea, que se basa tanto en la ley como en las decisiones mediante las cuales se le aplica, incluso las que emitan tribunales independientes...

El Tribunal considera que las declaraciones de los tribunales nacionales se basaron en meras sospechas al respecto de las verdaderas intenciones de los fundadores de la asociación y de las actividades en que pudieron haberse involucrado una vez que la asociación empezara a funcionar...

Además, este Tribunal observa que la ley nacional crea la posibilidad de disolver una asociación en caso de que se demuestre que tiene metas contrarias al orden público, o que actúa en contra de las disposiciones de su escritura de constitución...

Tomando en cuenta todo lo anterior, este Tribunal considera que las razones que han dado las autoridades para denegar la inscripción de la asociación solicitante no tienen por motivo ninguna «necesidad social apremiante», ni son poderosas ni convincentes. Además, una medida tan radical como la denegación de la inscripción al registro, que se tomó incluso antes de que la asociación empezara a funcionar, parece ser desproporcionada para el objetivo que se persigue¹⁹².

Posibilidad de cumplir el requisito

El TEDH –y antes la Comisión Europea– han fallado que, allí donde los solicitantes habrían podido dar pasos razonables para ajustar sus solicitudes y los procesos de registro no son gravosos, no se han producido violaciones del derecho de libertad de asociación en aquellos casos en que el Estado no inscribió a una asociación.

El caso del [Movimiento pro Reino Democrático contra Bulgaria](#) se refiere a un partido político cuya solicitud de inscripción fue denegada porque al inicio no cumplía los requisitos de registro y el solicitante no cumplió las instrucciones de los Tribunales para corregir las irregularidades. Los tribunales de Bulgaria sostuvieron que la asociación hubo debido adoptar las enmiendas en una asamblea general, que no se celebró.

La EComHR sostuvo que con la denegación de inscripción para el registro de la Asociación no se violó lo dispuesto en el Artículo 11, en vista de que (i) la asociación podía seguir involucrándose en actividades políticas y (ii) la asociación podría haber cumplido el requisito de convocar a asamblea general:

Además, esta Comisión observa que la parte demandante estaba en condiciones de corregir en cualquier momento las omisiones procedimentales mediante una convocatoria a asamblea general para aprobar las enmiendas del estatuto. Ese requisito formal no fue arbitrario ni constituyó un obstáculo oneroso.

Además, sigue abierta la posibilidad de que la parte demandante presente una nueva solicitud de registro una vez que haya cumplido los requisitos pertinentes de ley.

¹⁹² [Asociación de Víctimas de los Jueces Rumanos y otros contra Rumania. TEDH. Sentencia de 14 de enero de 2014; párrafos 25, 30, 32 y 34.](#) . .

Por lo tanto, esta Comisión no considera que, al denegar la petición de registro de la parte demandante, en las circunstancias particulares de este caso, los tribunales de Bulgaria no interfirieron con los derechos de que goza el demandante según lo que se estipula en el Artículo 11 del Pacto¹⁹³.

En el caso de [Gorzelik y otros contra Polonia](#) [Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso], el TEDH llegó a la conclusión de que, en este caso en particular, la legislación nacional polaca estipula que el momento adecuado para intervenir es el de registro y que el Estado no actuó por meras sospechas. El caso se refiere a la negativa de las autoridades polacas a inscribir a una asociación que tiene por nombre «Organización de la Minoría Nacional de Silesia», cuyo objetivo principal era fortalecer la conciencia nacional de los silesianos. De acuerdo a la ley de Polonia, reconocer a una asociación como minoría nacional –a como se mencionaba en la denominación de la asociación y en los documentos de su constitución– automáticamente conlleva privilegios electorales. Por lo tanto, el riesgo de usar la inscripción de la asociación para lograr una condición especial al amparo de las leyes electorales del país se produciría automáticamente con el mero registro. En estas circunstancias concretas, el TEDH concluyó que no se violó lo que se dispone en el Artículo 11. El momento en que el Estado debía actuar era el de la inscripción. Además, los solicitantes podrían haber cambiado los estatutos de la organización para eliminar las preocupaciones que se producían al respecto de sus ambiciones electorales; y, al hacerlo, podrían haber seguido llevando a cabo sus actividades culturales y de otros tipos.

En el caso de [Gorzelik y otros contra Polonia](#), el TEDH concluyó que no se violó lo dispuesto en el Artículo 11. El Tribunal aceptó el argumento del Estado, según el cual había tenido que actuar al momento del registro; y que no actuó por meras sospechas.

94. La principal razón de la interferencia así causada con que el demandante goce de la libertad de asociación fue anticiparse al intento previsto de exigir privilegios especiales al amparo de la Ley Electoral de 1993, en particular la exención del mínimo de cinco por ciento de los votos que normalmente se exigen para contar con escaños en el parlamento, así como ciertas ventajas al respecto del registro de las listas electorales... Los solicitantes, por su parte, aseveraron que la restricción impugnada era prematura y que las autoridades fundamentaron sus decisiones en sospechas infundadas al respecto de las verdaderas intenciones de los solicitantes y por especulaciones al respecto de lo que estos últimos podrían llevar a cabo en el futuro.

¹⁹³ [Movimiento pro Reino Democrático contra Bulgaria. TEDH. Sentencia de 29 de noviembre de 1995.](#)

Insistieron en que competir en las elecciones no estaba entre los objetivos que se manifiestan en su memorándum de asociación...

102. Este Tribunal procederá, en consecuencia, en el entendido [...de que] el riesgo de que la asociación y sus miembros exijan privilegios electorales es inherente a cualquier decisión que les permita formar una asociación sin primero enmendar el párrafo 30 de su memorándum de asociación.

103. Siendo así, el momento de contrarrestar el riesgo de la conducta ilícita y, por ese medio, garantizar que no se infringieran los derechos de otras personas o entidades que participaran en las elecciones parlamentarias, es el momento de registro de la asociación; y no posteriormente... En realidad, imponer como condición del registro de la asociación que se elimine del párrafo treinta del memorándum de asociación la referencia a una «organización de una minoría nacional» no era sino el legítimo ejercicio de las facultades de los tribunales polacos para controlar la legalidad del escrito, incluso de su facultad para rechazar cualquier cláusula que sea ambigua o engañosa y que pueda conducir a un abuso de la ley...

105. Sin embargo, el grado de interferencia que se permite según lo que se estipula en el párrafo segundo del Artículo 11 no puede considerarse en abstracto y se debe valorar en el contexto particular del caso... En modo alguno representó la negación de la identidad étnica y cultural que distingue a los silesianos, ni un menosprecio del objetivo principal de la asociación, que era «despertar y fortalecer la consciencia nacional de los silesianos»¹⁹⁴.

7.4 Acceso a revisión judicial

Allí donde el Estado deniegue la inscripción, debe dar un razonamiento claro y garantizar el acceso a una revisión judicial:

Toda decisión de rechazar la notificación o la solicitud de autorización debe fundamentarse con claridad y comunicarse debidamente por escrito al solicitante. Las asociaciones a las que se deniegue la notificación o la solicitud de autorización deben tener la posibilidad de

¹⁹⁴ [Gorzelik y otros contra Polonia. TEDH. Sentencia de 17 de febrero de 2004; párrafos 94, 102-105.](#)

impugnar esa medida ante un tribunal independiente e imparcial. En ese sentido, el Relator Especial se refiere a una decisión del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que este dictaminó que "la inexistencia de recursos ante ninguna instancia judicial contra la negativa eventual del ministerio a conceder una autorización (para constituir sindicatos)" violaba "los principios de la libertad sindical"¹⁹⁵.

La revisión judicial también es vital para garantizar que la denegación de un registro no se use para limitar la libertad de asociación:

Los Estados deben garantizar a las asociaciones el derecho a apelar cualquier decisión por la que se deniegue su inscripción. Es necesario que se prevean recursos eficaces y expeditivos contra la denegación de una solicitud de inscripción, así como un proceso de revisión judicial independiente de las decisiones del organismo encargado de la inscripción a fin de que las leyes que regulen el proceso de inscripción no se utilicen para limitar el derecho a la libertad de asociación¹⁹⁶.

¹⁹⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 61.](#)

¹⁹⁶ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los Defensores de los Derechos Humanos, Margaret Sekaggya. Documento de las Naciones Unidas A/64/226; párrafo 113.](#)

8. Definición de los objetivos y las actividades de una asociación

8.1 ¿Es posible determinar libremente los objetivos, las metas y las actividades de una asociación?

La libertad de asociación exige que la asociación decida libremente cuáles serán sus objetivos, sin importar cuáles sean, siempre y cuando no sean ilegales según el derecho internacional.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lo manifestó claramente en el caso de [Viktor Korneenko y otros contra Belarús](#), en que explicó que:

...el derecho a la libertad de asociación no sólo tiene que ver con el derecho de crear una asociación, sino que también garantiza el derecho de esa asociación a llevar a cabo libremente las actividades que se manifiesten en sus estatutos. La protección que se otorga en el Artículo 22 se extiende a todas las actividades de una asociación¹⁹⁷.

Así se ha confirmado en el Artículo 16(1) de la Convención Americana de Derechos Humanos, en que se manifiesta que las asociaciones pueden involucrarse en una gran variedad de actividades, para una diversidad de propósitos, incluso los ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos y de otros tipos¹⁹⁸. La línea directiva 23 de las Directrices de la Comisión Africana 23 se suscribe a la misma lógica y establece que las asociaciones determinarán sus propósitos y actividades libremente¹⁹⁹.

La libertad de determinar metas y objetivos, entonces, es una parte integral de la libertad de asociación:

Se encuentra en el mismo corazón de la libertad de asociación que una persona o grupo de personas pueda crear libremente una asociación, decidir cómo se organizará y cuáles serán sus propósitos lícitos y poner esos propósitos en práctica llevando a cabo las actividades que sirvan para llevar a cabo sus funciones²⁰⁰.

¹⁹⁷ [Viktor Korneenko y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/88/D/1274/2004. Dictamen de 31 de octubre de 2006.

¹⁹⁸ [CADH, Artículo 16\(1\)](#).

¹⁹⁹ [CADHP, Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 23.

²⁰⁰ [Comisión de Venecia: Opinión al respecto de la compatibilidad del Artículo 193-1 del Código Penal de la República de Bielorrusia, que trata de los derechos de las asociaciones que no estén registradas, con las normas universales de derechos humanos](#). 18 de octubre de 2011; párrafo 65.

Esta libertad vale no sólo para las metas, sino también para las actividades. Como lo manifestó la Corte IDH, la libertad de asociación incluye el derecho a que las asociaciones:

*poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho*²⁰¹.

8.2 Legalidad según el derecho internacional

Los Estados deben suponer que las metas y actividades de las asociaciones son lícitas²⁰². En caso de que un Estado procure imponer restricciones al derecho de asociación sobre la base del propósito de una asociación, debe pasar la misma prueba que tendría que pasar para tomar cualquier otra medida restrictiva.

La legalidad se debe valorar según lo que se estipule en el derecho internacional y no según las leyes nacionales. Sólo se debe considerar ilegales a la propaganda a favor de la guerra, o la defensa de odio nacional, racial o religioso que constituyan una incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia (Artículo 20 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos); o bien actos cuyo objetivo sea la destrucción de los derechos y las libertades que se consagran en la legislación internacional de derechos humanos (Artículo 5)²⁰³.

En el Borrador de las Directrices de la CADHP, párrafo 21, se corrobora lo dicho; allí se manifiesta que:

las únicas limitaciones aceptables se relacionan con la participación en actividades con fines de lucro, actividades antidemocráticas, incitación al odio o la discriminación, creación de una banda armada u otras actividades que se consideren ilegales según la legislación internacional en materia de derechos humanos. Esas limitaciones se deben

²⁰¹ [Baena Ricardo y otros contra Panamá \(fondo, reparaciones y costas\) Corte IDH. Sentencia de 2 de febrero de 2001; párrafo 156; véase también Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 65.](#)

²⁰² [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 18.](#)

²⁰³ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 18; véase también OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices sobre la libertad de reunión pacífica \(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly\). Segunda edición, 2010. Principio 4, párrafo 88.](#)

*interpretar en un sentido estricto; no se debe abusar de ellas para tener en la mira las asociaciones que las autoridades políticas desapruében.*²⁰⁴

Tanto el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como el Tribunal Europeo han aceptado situaciones de restricciones legales debidas a los objetivos o actividades de las asociaciones, sobre todo en aquellos casos en que los objetivos de las mencionadas asociaciones demostraren el propósito de derrocar a un gobierno democrático y/o incitaren al odio racial y la violencia étnica.

En el caso de [MA contra Italia](#),²⁰⁵ el Comité de Derechos Humanos encontró que una comunicación que se presentó a nombre de un detenido, que reconocía ser fascista, era inadmisibile por varios motivos, entre ellos que no se había demostrado que la prohibición de la reforma del partido fascista italiano según lo que indica la ley italiana constituía una violación de las obligaciones de Italia para con el PIDCP. En vez de eso, el Comité hizo notar que los actos por los cuales se había declarado culpable al demandante estaban fuera de la protección de lo que se indica en el Artículo 5 del PIDCP (actos dirigidos a la destrucción de derechos) y por tanto se les había prohibido justificadamente como restricciones legítimas de los derechos, entre otros los que se estipulan en el Artículo 22.

En el caso de [Vona contra Hungría](#) (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)) [Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso], el TEDH no encontró ninguna violación de lo dispuesto en el Artículo 11 en un caso que implicaba a la Asociación de Guardias de Hungría, que había fundado un Movimiento de Guardias de Hungría relacionado con la Asociación. Entre sus actividades estaba la realización de concentraciones en comunidades gitanas, con el tema de «criminalidad gitana», en que había participantes que llevaban en los brazos bandas que recordaban las de la Cruz Flechada, partido nacional socialista húngaro de la época de la Segunda Guerra Mundial. El fiscal público abrió causa judicial tanto contra el Movimiento como contra la Asociación y afirmó que sus actividades representaban intimidación racista. Las actividades concretas que sucedieron –a las que el Tribunal les dio el nombre de «pasos concretos»– pesaron en las consideraciones del Tribunal.

En el caso de [Vona contra Hungría](#) (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)), el TEDH no encontró ninguna violación de lo dispuesto en el Artículo 11 por la disolución de la Asociación de Guardias de Hungría . El TEDH arguyó que

²⁰⁴ En las Directrices que se adoptaron no se incluyen lineamientos específicos que traten de las limitaciones que deban imponerse a estas actividades concretas, pero, en un sentido general, sí se manifiesta la necesidad de que las limitaciones pasen la prueba de los tres requisitos; y que la carga de la prueba de las sanciones siempre recaer en el Estado. CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 24 y 61.

²⁰⁵ [MA contra Italia](#). Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe del Comité de Derechos Humanos. Documento de las Naciones Unidas A/39/40/Supp.40. Comunicación número 117/1981. 10 de abril de 1984. [Página 193](#).

57. ...el Estado también tiene derecho a adoptar medidas preventivas para proteger la democracia frente a instituciones diferentes de los partidos políticos cuando exista una amenaza lo suficientemente inminente de menoscabo de los derechos de terceros como para socavar los valores fundamentales en los que se basan las sociedades democráticas. Uno de esos valores es la coexistencia dentro de la sociedad de sus miembros sin segregación racial por lo que no se podrá concebir que una sociedad sea democrática sin este valor... el Estado tiene derecho a adoptar medidas preventivas si se constata que dicho movimiento ha empezado a realizar actos concretos en la vía pública para poner en marcha un proyecto político incompatible con las normas del Convenio y de la democracia

8.3 ¿Qué sucede si los objetivos de una asociación son contrarios a las políticas actuales del gobierno?

Las asociaciones pueden escoger libremente sus objetivos y sus metas. Los Estados no pueden restringir a las asociaciones, aunque ellas se inclinen en dirección contraria a la de las políticas de gobierno. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido explícitamente el derecho de criticar a los gobiernos, y concretamente en el marco de la libertad de asociación:

Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, 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, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales²⁰⁶.

Tener puntos de vista o llevar a cabo actividades que no gocen de la aceptación general son insuficientes como motivo para limitar este derecho. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recordado que el derecho a la libertad de asociación es:

²⁰⁶ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número A/Res/53/144, de 9 de diciembre de 1999 \[a la que se hace referencia como «Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos»\]; párrafo 8.](#)

*es imprescindible... sobre todo en el caso de personas que puedan abrazar convicciones religiosas o políticas minoritarias o disidentes*²⁰⁷.

La Comisión de Venecia también ha reafirmado explícitamente este derecho al manifestar

*que la existencia y la operación de las asociaciones, incluso las que fomentan pacíficamente ideas que no necesariamente gozan de la recepción favorable del gobierno o de la mayoría de la población, es una piedra angular de la sociedad democrática*²⁰⁸.

Las Directrices de la ACHPR protegen claramente a las asociaciones que critiquen las medidas que tomen los Estados:

28. El derecho a la libertad de asociación protege, entre otras cosas, la expresión; crítica de la acción del estado; promoción de los derechos de las comunidades discriminadas, marginadas y socialmente vulnerables [...]

*29. Los Estados respetarán, en la ley y en la práctica, el derecho de las asociaciones a llevar a cabo sus actividades, incluidas las mencionadas anteriormente, sin amenazas, hostigamiento, interferencia, intimidación o represalias de ningún tipo.*²⁰⁹

A las sanciones también se les permite involucrarse en objetivos que acaso no sean del agrado de la mayoría de la población y/o del gobierno. En un caso que trataba de homosexualidad y libertad de expresión, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas concluyó que el Estado no demostró porqué, a juzgar por los hechos que se presentaron, era necesario restringir el derecho de la demandante a expresar su identidad sexual, procurar la comprensión a su respecto, o incluso involucrar a niños en la discusión de los temas relacionados con la homosexualidad²¹⁰.

²⁰⁷ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Resolución 15/21](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/15/21. Octubre de 2010; página 2.

²⁰⁸ [Comisión de Venecia: Opinión al respecto de la compatibilidad del Artículo 193-1 del Código Penal de la República de Bielorrusia, que trata de los derechos de las asociaciones que no estén registradas, con las normas universales de derechos humanos](#). 18 de octubre de 2011; párrafo 58.

²⁰⁹ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 28 y 29, véase también el Borrador que utilizó un lenguaje aún más fuerte [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África](#). 22 de septiembre de 2016; párrafo 24.1.

²¹⁰ [Irina Fedotova contra Rusia](#). Comité de Derechos Humanos. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/106/D/1932/2010; párrafo 10.8. Se considera que este es un caso de libertad de asociación, pero los objetivos legítimos valen tanto para el derecho de asociación como para el de reunión pacífica.

8.4 ¿Se puede crear una asociación que tenga el mismo objetivo que otra que ya exista?

En el derecho internacional en materia de derechos humanos se ha confirmado repetidas veces que la libertad de asociación comprende la libertad de que una asociación decida por sí misma cuáles serán sus objetivos. Por lo tanto, de ahí se sigue que una asociación recién formada puede elegir los mismos objetivos que otra que ya exista, u objetivos similares. Dado que las restricciones que se impongan a la libertad de asociación deben pasar pruebas estrictas, la mera duplicación no puede constituir causal para negar la libertad de una asociación para elegir por sí mismas sus objetivos.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación abordó estos principios después de una visita al Sultanato de Omán. Al expresar su preocupación al respecto de que el poder ejecutivo goza de discrecionalidad sin freno al respecto de quién puede crear y hacer funcionar una asociación, así como a qué temas puede la asociación dirigir su atención, el Relator Especial resaltó en particular un cierto número de casos en que a las organizaciones se les denegó registro porque su trabajo «ya estaba cubierto» por otras asociaciones²¹¹. El Relator Especial volvió a enfatizar la importancia de la independencia del gobierno como aspecto fundamental del derecho a la libertad de asociación, al manifestar que

el derecho tiene por objetivo darles a las personas el poder de reunirse y trabajar por sus intereses en tanto lo hagan para fines legales y pacíficos. El Relator Especial insta al Gobierno a otorgar a los actores de la sociedad civil la misma libertad de establecerse que se les da a las empresas, aunque trabajen al respecto de los mismos asuntos. Sería improbable... que el gobierno prohibiera, por ejemplo, la apertura de un hotel porque ya se hubiera establecido otro en la misma área. No existe razón justificable para distinguir entre la sociedad civil y las organizaciones del sector empresarial, pues ambas son actores no gubernamentales²¹².

²¹¹ [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai, sobre su misión a Omán. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/29/25/Add.1. 27 de abril de 2015; párrafo 43.](#) Véase también la [Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación a la conclusión de su visita al Sultanato de Omán. 13 de septiembre de 2014.](#)

²¹² [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai, sobre su misión a Omán. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/29/25/Add.1. 27 de abril de 2015; párrafo 47.](#)

El Relator Especial hizo una declaración similar al concluir su visita a la República de Kazajistán, donde expresó una vez más su preocupación de que a las asociaciones, al momento de su visita, se les negaba la inscripción en el registro con el argumento de que ya existían asociaciones similares²¹³.

8.5 ¿Puede una asociación ser obligada a aumentar o limitar sus actividades o metas a ciertas regiones?

La libertad de que goza una asociación para elegir sus actividades incluye la libertad de elegir dónde ha de llevarlas a cabo.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas abordó esta cuestión en el caso de [Kungurov contra Uzbekistán](#), donde el Ministerio de Justicia uzbeko se rehusó a inscribir a una asociación, que llevaba por nombre «Democracia y Derechos», aseverando que los materiales de la solicitud no demostraban que la organización tuviera presencia física en todas las regiones de Uzbekistán, cosa que, según argüía el Estado, era necesario que cumplieran las asociaciones públicas. En su fallo, el Comité de Derechos Humanos llegó a la conclusión de que ese requisito no cumplía las estrictas normas que es necesario cumplir para que se pueda limitar la libertad de asociación:

*las autoridades del Estado parte no especificaron cuáles son las actividades de los órganos estatales que podrían estar en conflicto con las actividades estipuladas en el estatuto de «Democracia y Derechos» en la esfera de los derechos humanos. En segundo lugar, observa que el autor y el Estado parte discrepan en cuanto a si el derecho interno efectivamente exige que una asociación esté presente físicamente en todas las regiones de Uzbekistán para que pueda ser inscrita como asociación nacional y se la autorice a difundir información en todo el país. El Comité considera que, aunque esas y otras restricciones fueran precisas y previsibles, y estuvieran efectivamente previstas por la ley, el Estado parte no ha explicado en modo alguno por qué serían necesarias, a los efectos del artículo 22, párrafo 2, para condicionar la inscripción de una asociación a que sus actividades de derechos humanos se limiten a las cuestiones, no definidas, que no estén cubiertas por los órganos estatales, o a la existencia de filiales regionales de «Democracia y Derechos».*²¹⁴.

²¹³ [Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación al concluir su visita a la República de Kazajistán. 27 de enero de 2015.](#)

²¹⁴ [Nikolay Kungurov contra Uzbekistán. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/102/D/1478/2006. Dictamen de 20 de julio de 2011; párrafo 8.5.](#)

En el Borrador de las Directrices de la CADHP se hace valer directamente este derecho:

A las asociaciones no se les debe imponer limitaciones internas geográficas ni territoriales; y se debe emplear el mismo procedimiento de registro en todo el país²¹⁵.

Además, en el Borrador de las Directrices se recomienda que

No se prohibirán, ni por ley ni mediante políticas, las actividades que lleven a cabo las asociaciones en ubicaciones geográficas o territoriales particulares²¹⁶.

8.6 ¿Pueden las asociaciones decidir libremente cuáles serán sus reglas y procedimientos internos?

Las asociaciones pueden crearse reglas y procedimientos propios. Esto también implica que las autoridades deben respetar, sin interferirlas, las decisiones que tengan que ver con la composición de la junta directiva y las elecciones, así como los procedimientos internos para la resolución de conflictos²¹⁷.

En el caso de [Baena Ricardo contra Panamá](#), la Corte Interamericana aclaró que el derecho a la libertad de asociación efectivamente abarca el derecho

poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho²¹⁸.

²¹⁵ [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África. 22 de septiembre de 2016; párrafo 10.3.](#) En las Directrices que se adoptaron no se incluyen lineamientos específicos al respecto de su alcance geográfico, pero, en lo general, se estipula que las limitaciones deben pasar la prueba de los tres requisitos y que la carga de la prueba siempre recae en el Estado. CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 24 y 61.

²¹⁶ [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África. 22 de septiembre de 2016; párrafo 22.4.](#)

²¹⁷ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 65\(e\).](#)

²¹⁸ [Baena Ricardo y otros contra Panamá. \(Fondo, reparaciones y costas\) Corte IDH. Sentencia de 2 de febrero de 2001; párrafo 156.](#)

En el Artículo 36 de las Directrices de la Comisión Africana se asevera que las asociaciones tienen libertad de regirse por sí mismas y se recomienda que las asociaciones deben

Estar en libertad de decidir cuáles serán sus estructuras de gestión interna y sus reglas para elegir a los funcionarios que las gobiernen.

Ni por ley ni mediante reglamentos se habrá de dictar cuál debe ser la organización interna de las asociaciones más allá de las disposiciones básicas de que se observen los principios de no discriminación y respeto de los derechos.

No se exigirá que las autoridades reciban permiso de las autoridades para cambiar sus estructuras de gestión interna ni ningún otro elemento de sus reglamentos internos.

Las autoridades públicas no habrán de interferir en la selección de funcionarios administrativos de las asociaciones, a menos que haya personas a quienes les esté específicamente prohibido ocupar esos cargos sobre la base de causales que sean legítimas en la interpretación del derecho internacional en materia de derechos humanos²¹⁹.

La Comisión Africana también ha confirmado que los Estados no tienen derecho a interferir en los asuntos internos de una asociación. En un caso que concierne a la Asociación Jurídica Nigeriana, la Comisión encontró que se cometió una violación del derecho a la libertad de asociación cuando el gobierno de Nigeria intentó decidir cuál sería la composición de su ente de gobierno²²⁰.

En el caso de la [Organización pro Derechos Civiles \(al respecto de la Asociación Jurídica Nigeriana\) contra Nigeria](#) la CADHP encontró una violación al derecho a la libertad de asociación porque el Estado creó un nuevo ente de gobierno para la Asociación Jurídica Nigeriana, el «Cuerpo de Decanos», que se componía casi totalmente de personas nombradas por el gobierno; la Asociación Jurídica sólo podía nombrar a los ocupantes de treinta y uno de ciento veintiocho escaños.

²¹⁹ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 36, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África](#). 22 de septiembre de 2016; párrafo 30.

²²⁰ [Organización pro Derechos Civiles \(al respecto de la Asociación Jurídica Nigeriana\) contra Nigeria](#). CADHP. 25 de marzo de 1995. Véase también la referencia en [Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los Defensores de los Derechos Humanos, Margaret Sekaggya](#). Documento de las Naciones Unidas A/64/226; párrafo 34.

14. En el Artículo 10 de la Carta Africana se lee: «(1) Todo individuo tendrá derecho a la libre asociación, siempre que cumpla con la ley». La libertad de asociación se enuncia como derecho individual y es deber del Estado, en primer y principal lugar, abstenerse de interferir con la libre creación de asociaciones. Siempre debe haber una capacidad general para que los ciudadanos se unan en asociaciones, sin interferencia del Estado, a fin de lograr diversos fines.

15. Al regular el ejercicio de este derecho, las autoridades competentes no deben poner en vigor disposiciones que limiten el ejercicio de esta libertad. Las autoridades competentes no deben dejar sin efecto disposiciones constitucionales ni minar los derechos fundamentales que se garanticen en la Constitución y las normas internacionales de derechos humanos.

16. El Cuerpo de Decanos está dominado por representantes del gobierno y tiene facultades discrecionales muy amplias. Esta interferencia con la libre asociación de la Asociación Jurídica Nigeriana es inconsistente con el preámbulo de la Carta Africana, junto con los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura y, por lo tanto, constituye una violación del Artículo 10 de la Carta Africana ²²¹.

En el mismo sentido, en un caso que concernió a la Sociedad de Ingenieros y Bomberos de Locomotoras del Reino Unido, el TEDH también manifestó que las asociaciones gozan de la libertad de decidir por sí mismas por qué reglas habrán de regirse:

*Prima facie, los sindicatos gozan de la libertad de darse reglas por sí mismas en cuanto a las condiciones que haya que cumplir para ser miembro; esto comprende las formalidades administrativas y el pago de cuotas, así como otros criterios más sustantivos, como la profesión o el oficio que deba ejercer el candidato a miembro*²²².

Además, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación aclaró que la protección de la privacidad también se extiende a las asociaciones. Como parte de su derecho a la privacidad, las asociaciones deben tener libertad de decidir sobre sus asuntos y los Estados no tienen derecho de interferir, ni de condicionar las decisiones y las actividades

²²¹ [Organización pro Derechos Civiles \(al respecto de la Asociación Jurídica Nigeriana\) contra Nigeria. CADHP. 25 de marzo de 1995.](#)

²²² [Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen \(ASLEF\) contra el Reino Unido. TEDH. Sentencia de 27 de febrero de 2007; párrafo 38.](#)

de la asociación, ni de revertir la elección de los miembros de su junta directiva, ni de condicionar la validez de las decisiones que tomen los miembros de la junta directiva sobre la presencia de un representante del gobierno, ni de solicitar que se anule una decisión interna²²³.

Los entes independientes que se creen por ley sí pueden, legítimamente, examinar los archivos de las asociaciones, con el fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, los requisitos legales como esos deben representar tan poca intrusión y restricción como sea posible; y todos los procedimientos que se estipulen para esos fines deben respetar el derecho de cada persona a la privacidad y no ser arbitrarios ni discriminatorios²²⁴.

8.7 ¿Puede una asociación defender los derechos de alguien que no pertenezca a la asociación?

En general, las asociaciones pueden defender los derechos de quienes no pertenezcan a ellas. En el caso de *Zvozkov contra Belarús*, el asunto clave que se presentó al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas era si Belarús había violado el derecho del demandante a la libertad de asociación al negarse a inscribir a su organización «Helsinki XXI» porque pretendía representar y defender a los ciudadanos vulnerables que no eran «miembros» de la asociación, que a su vez estaba prohibida según la ley de Belarús.

El Comité observó que, incluso si restricciones como esas hubieran estado previstas en la ley, el Estado Parte no presentó ningún argumento al respecto de por qué sería necesario condicionar el registro de una asociación a la limitación del alcance de sus actividades exclusivamente a la representación y defensa de los derechos de sus miembros. El Comité concluyó que rehusarse a reconocer a una organización que defendiera los derechos de terceros es una restricción impermisible del derecho a la libertad de asociación:

incluso si dichas restricciones estuvieran en efecto previstas en la ley, el Estado Parte no ha presentado ningún argumento que explique por qué sería necesario, a los efectos de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22, imponer para la inscripción de una asociación una condición que limita el alcance de sus actividades a la exclusiva representación y defensa de los derechos de sus propios miembros. Teniendo en cuenta las consecuencias de la denegación, es decir, la ilegalidad del funcionamiento de las asociaciones no inscritas en el territorio del

²²³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 65.

²²⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 65.

Estado Parte, el Comité llega a la conclusión de que la negativa a inscribir a la asociación no cumple los requisitos enunciados en el párrafo 2 del artículo 22. Por tanto, se han violado los derechos que se reconocen al autor en el párrafo 1 del artículo 22²²⁵.

En la Declaración Universal de Defensores de Derechos Humanos se acoge plenamente ese principio. Cualquier persona puede hacer esfuerzos en pro de la defensa y promoción de los derechos humanos de todos, no sólo sus miembros²²⁶.

Sin embargo, cuando una persona o una asociación representen formalmente a otra persona, es necesario que esta última dé su consentimiento²²⁷.

8.8 ¿Pueden las asociaciones escoger libremente su nombre?

Toda restricción que se imponga al nombre que una asociación haya elegido para sí misma debe pasar la misma prueba triple que se estipula en el derecho internacional: Que la restricción sea legal, necesaria y proporcional para alcanzar un objetivo legítimo. Por ejemplo, en uno de sus fallos, el TEDH estipuló que el uso de una cierta palabra en el nombre de una asociación no era motivo para denegar su registro. La asociación griega en cuestión tenía por nombre «Casa de la Civilización Macedonia» y el registro se denegó alegando que la palabra «macedonia» podía causar confusión, tanto con respecto a los Estados que desearan comunicarse con la asociación solicitante en el ejercicio de sus actividades como entre las personas que quisieran unírsele.

Los tribunales del país agregaron que también se corría un riesgo de orden público, porque la existencia de la asociación demandante podía ser explotada por quienes desearan fomentar la creación de una «nación macedonia» que, según afirmaban, no existió. El TEDH notó que los objetivos de la asociación, como se les definía en sus documentos de constitución, eran legítimos según el derecho internacional y por tanto no había motivo para no registrar a la asociación. Por tanto, el TEDH no aceptó las restricciones que el Estado deseaba imponerle al nombre de la asociación y su fallo fue que la no inscripción en el registro constituía una violación de la libertad de asociación²²⁸.

²²⁵ [Boris Zvozkov y otros contra Belarús. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/88/D/1039/2001. 17 de octubre de 2006; párrafo 7.4.](#)

²²⁶ [Declaración Universal sobre los Defensores de Derechos Humanos.](#)

²²⁷ Véase, por ejemplo, [Boris Zvozkov y otros contra Belarús. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/88/D/1039/2001. 17 de octubre de 2006.](#) En este caso se encontró que el demandante tenía la condición necesaria para presentar una queja a nombre propio y a nombre de las personas que le habían remitido cartas en que le autorizaban para ello; y se denegó que actuara a nombre de las demás personas nombradas en la queja que no le otorgaron tal autorización.

²²⁸ [Casa de la Civilización Macedonia y otros contra Grecia. TEDH. Sentencia de 9 de julio de 2015; párrafos 27-44.](#)

9. Partidos políticos

Los partidos políticos son esenciales para cualquier democracia pluralista. Formar partidos políticos y afiliarse a ellos es una de las formas más comunes de que los particulares participen en el diálogo público y la toma de decisiones, y de que ejerzan su derecho a «participar en la dirección de los asuntos públicos»²²⁹.

En sus [Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos](#) (cuya traducción a español, obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, está [en este enlace](#)), la Comisión de Venecia define «partido político» como

...una asociación libre de personas, siendo uno de sus objetivos el participar en la administración de los asuntos públicos, incluyendo la presentación de candidatos a elecciones libres y democráticas

Los partidos políticos son una plataforma colectiva para la expresión de los derechos fundamentales de asociación y expresión de los individuos y han sido reconocidos por la Corte Europea de Derechos Humanos como actores integrales en el proceso democrático. Además, son los medios mayormente utilizados para la participación política y ejercicio de los derechos relacionados con ésta²³⁰.

La Comisión también explicó que

Aunque la capacidad jurídica y posición de un partido político pueden variar de un estado a otro, los partidos tienen derechos y responsabilidades por su situación jurídica. Si bien los partidos políticos

²²⁹ El Artículo 25 del [PIDCP](#) le garantiza a “todos los ciudadanos, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas... los siguientes derechos y oportunidades:

- 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;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

²³⁰ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. 19 de mayo de 2011; párrafos 9-10. En este enlace](#) se encuentra una traducción a español que es obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, misma que está alojada en el servidor de la Comisión de Venecia.

pueden ser regidos por leyes, diversas a las de asociaciones generales, retienen, como mínimo los derechos básicos establecidos para otras asociaciones²³¹.

Cuando abordó el tema de la regulación gubernamental de los partidos políticos, la Comisión observó que

Las regulaciones generadas no han de inhibir indebidamente las actividades o derechos de los partidos políticos. En su lugar, la legislación debe enfocarse a facilitar el papel de los partidos como actores críticos potenciales en una sociedad democrática y asegurar la protección de los derechos pertinentes para su buen funcionamiento. Mientras que no se requiera una ley para los partidos políticos, éstos deben, como mínimo retener los mismos derechos básicos ofrecidos a otras asociaciones, así como los derechos a nominar candidatos y participar en las elecciones²³².

9.1 Objetivos y medios de los partidos políticos en una democracia

Los partidos políticos pueden procurar alcanzar cualquier meta política, lo que comprende cambios de las leyes y las políticas de Estado, siempre y cuando usen avenidas lícitas y procuren que se den cambios que no se opongan a los principios fundamentales de la democracia.

El TEDH explicó que:

un partido político puede hacer campaña en pro de un cambio de la ley o de las estructuras legales y constitucionales del Estado con arreglo a dos condiciones: En primer lugar, que los medios que use para ese fin sean legales y democráticos; en segundo lugar, que el cambio propuesto sea, en sí mismo, compatible con los principios fundamentales de la democracia. De aquí necesariamente se sigue que un partido político cuyos líderes incitaren a la violencia o persiguieren una política que no respetare la democracia o tuviere por objetivo la destrucción de la democracia y la desobediencia de los derechos y libertades que se

²³¹ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. 19 de mayo de 2011; párrafo 27.](#) En este enlace se encuentra una traducción a español que es obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, misma que está alojada en el servidor de la Comisión de Venecia.

²³² [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. 19 de mayo de 2011; párrafo 29.](#) En este enlace se encuentra una traducción a español que es obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, misma que está alojada en el servidor de la Comisión de Venecia.

*reconocen en una democracia no podrá reivindicar la protección que otorga el Convenio contra las penas que se impusieren con tales causales*²³³.

En el caso de [Yátama contra Nicaragua](#), la Corte IDH reconoció que la importancia de los partidos políticos y la protección explícita de que disfrutaban los partidos políticos son esenciales para la democracia. Con todo, concluyó que Nicaragua había violado la Convención en vista de que en su ley electoral 1) se prohibía que los ciudadanos compitieran por un cargo público a menos que los postulara un partido político que gozara de registro y 2) se exigía que, para las elecciones municipales, los partidos presentaran candidatos en al menos el ochenta por ciento de los municipios. Esos requisitos menoscababan la capacidad de las comunidades indígenas de postular candidatos²³⁴. En una decisión posterior, la Corte IDH limitó el alcance de [Yátama contra Nicaragua](#) y aceptó que los candidatos de las elecciones federales de México debían ser postulados por un partido político²³⁵.

9.2 Prohibir, disolver o negarse a inscribir un partido político

Los Estados deben garantizar el derecho de crear partidos políticos y afiliarse a ellos. Cualquier prohibición general del derecho de crear partidos políticos es, en sí misma, una violación del derecho a la libertad de asociación, entre otros derechos fundamentales. Por ejemplo, en el caso de [Jawara contra Gambia](#), la CADHP concluyó que se habían producido violaciones cuando el gobierno del país prohibió los partidos políticos y que los funcionarios de gobierno de un régimen anterior pudieran postularse a un cargo público o afiliarse a un partido político, entre otras restricciones.

67. La imposición de una prohibición a los exministros y exmiembros del Parlamento contraviene sus derechos a participar libremente en el gobierno de su país que se estipula en el Artículo 13(1) de la Carta. El Artículo 13(1) dice así:

«Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley».

68. Además, la prohibición de partidos políticos viola el derecho de los demandantes a la libertad de asociación, que se garantiza en el Artículo 10(1) de la Carta. En su decisión al respecto de la Comunicación 101/93, esta Comisión manifestó un principio general al respecto de este

²³³ [Yazar, Karatas, Aksoy y el Partido del Trabajo del Pueblo \(HEP\) contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 9 de abril de 2002; párrafo 49. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

²³⁴ [Yátama contra Nicaragua](#). Corte IDH. Sentencia de 23 de junio de 2005; párrafos 215-224.

²³⁵ [Castañeda Gutman contra México](#). Corte IDH. Sentencia de 6 de agosto de 2006.

derecho, al efecto de que «las autoridades competentes no deben promulgar disposiciones que limiten el ejercicio de esta libertad. Las autoridades competentes no deben dejar sin efecto las disposiciones constitucionales ni minar los derechos fundamentales que se garanticen en la Constitución y mediante las normas internacionales de derechos humanos». Y, cosa que es más importante, esta Comisión, en su Resolución sobre el Derecho a la Libertad de Asociación, también había reiterado que «La regulación del ejercicio del derecho a la libertad de asociación debe ser consistente con las obligaciones que contrajeron los Estados mediante la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos»²³⁶.

En el caso de [Abogados pro Derechos Humanos contra Suazilandia](#), la CADHP también concluyó que la prohibición de todos los partidos políticos es, en sí misma, una violación del derecho a la libertad de asociación²³⁷.

En raros casos puede un Estado prohibir la actividad de un partido político en concreto, cuando los objetivos y las actividades del partido sean totalmente contrarias a la democracia y representen un riesgo severo para los derechos de los demás; pero esas restricciones están sujetas a la más estricta de las revisiones.

El escrutinio directo es obligatorio y no puede atribuírsele nada falsamente a las intenciones de un partido. En el caso de [HADEP y Demir contra Turquía](#), el TEDH concluyó que se produjo una violación cuando el Estado disolvió un partido político después de combinar las críticas públicas que hicieron los miembros de ese partido con respecto a la política del gobierno y presentarlas como apología de la violencia, aunque los objetivos del partido, según se expone en su programa, son los de resolver los problemas de forma democrática.

En el caso de [HADEP y Demir contra Turquía](#), el Partido Popular por la Democracia, «HADEP», abogaba por «una solución democrática al problema kurdo». El HADEP fue disuelto en 2003 por fallo de la Corte de Constitucionalidad de Turquía, que concluyó que el partido se había convertido en un centro de actividades ilegales que incluían la complicidad con el ilegal Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK). La Corte de Constitucionalidad también prohibió que durante cinco años un cierto número de miembros del HADEP fundaran otro

²³⁶ [Jawara contra Gambia](#). CADHP. Comunicaciones número 147/95 y 149/96; párrafos 67-68 (2000).

²³⁷ [Abogados pro Derechos Humanos contra Suazilandia](#). CADHP. Comunicación número 251/02; párrafos 60-62 (2005).

partido político o se afiliaran a uno que ya existiera. El TEDH encontró que se cometió una violación de lo dispuesto en el Artículo 11 del Convenio. Afirmó que ciertas declaraciones que hicieron miembros del HADEP –que dijeron que los actos de las fuerzas de seguridad de Turquía en el sureste del país en la lucha contra el terrorismo constituían una «guerra sucia»–, mismas a las que la Corte de Constitucionalidad de Turquía se refirió cuando concluyó que el HADEP era culpable de complicidad con el PKK, eran una dura crítica de la política del gobierno pero no fomentaban la violencia, la resistencia armada ni la insurrección. Por tanto, esas declaraciones no podían por sí mismas constituir evidencia suficiente para considerar que el partido era igual a los grupos armados que llevaban a cabo actos de violencia. El TEDH además concluyó, en particular, que las declaraciones que dieron los miembros del HADEP, en que consideraron que los kurdos son una nación distinta de Turquía, tenía que leerse junto con los objetivos que el partido presentaba en su programa; a saber, que el partido se creó para resolver los problemas del país de manera democrática. Aunque HADEP hubiere defendido el derecho a la autodeterminación de los kurdos, ello, por sí mismo, no sería contrario a los principios democráticos y no podía considerarse igual a apoyar actos de terrorismo²³⁸.

En el caso del [Partido de los Comunistas \(Nepeceriști\) y Ungureanu contra Rumania](#), [Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso], el TEDH encontró una violación del derecho a la libertad de asociación porque el Estado se rehusó a permitir que un partido comunista se inscribiera en el registro. El Tribunal concluyó que el registro se rechazó únicamente por el programa político del partido, aunque, de hecho, en ese programa se insiste en la importancia de mantener el orden constitucional y no se llama a la violencia ni a rechazar los principios democráticos.

En el caso del *Partido de los Comunistas (Nepeceriști) y Ungureanu contra Rumania*, el Partido, que se componía de comunistas que no fueron miembros del Partido Comunista Rumano, PCN, fue fundado en marzo de 1996. Su inscripción como partido fue denegada por los tribunales de Rumania en una decisión que se mantuvo en 1996, con el argumento de que el PCN procuraba volver a adquirir poder político a fin de establecer un «estado humano» que se fundara según la doctrina comunista, lo cual significaba que se consideraba que el orden constitucional y legal que existía desde 1989 era inhumano y no descansaba en la democracia genuina. El Tribunal concluyó que se

²³⁸ [HADEP y Demir contra Turquía. TEDH. Sentencia de 14 de diciembre de 2010.](#)

produjo una violación del Artículo 11 de la Convención. Después de examinar el programa político y la escritura de constitución del PCN – por cuya exclusiva razón los tribunales rumanos denegaron la solicitud de inscripción del partido– el TEDH notó que en él se daba énfasis a la importancia de preservar la soberanía nacional, la integridad territorial y el orden legal y constitucional del país, así como los principios democráticos, incluso el pluralismo político, el sufragio universal y la libertad de participar en política. No contenían ningún texto que se pudiese considerar llamados a la violencia, a un levantamiento o a ninguna otra forma de rechazo de los principios democráticos. Era verdad que en algunas partes se criticaba tanto los abusos del antiguo Partido Comunista, de antes de 1989, del cual el PCN se distanciaba, así como de la política que se había seguido con posterioridad a ese año. Sin embargo, el Tribunal consideró que no podía haber justificación para ponerle obstáculos a un grupo político, que observaba los principios fundamentales de la democracia, únicamente porque había criticado el orden legal y constitucional del país y procuraba crear un debate público en la arena política. La experiencia de Rumania con el totalitarismo comunista de antes de 1989 no podía en sí misma justificar la necesidad de interferir con la libertad de asociación del partido²³⁹.

Véanse también las secciones tituladas «[Destruir la democracia e incitar a la violencia](#)» y «[la suspensión o disolución de las asociaciones](#)».

9.3 Acceso a financiación del extranjero

Aunque generalmente el derecho a la libertad de asociación abarca también el derecho al acceso a financiación [[acceso a fondos del extranjero](#)], incluso la de fuentes del extranjero, ciertas restricciones de acceso que tengan los partidos políticos –los que pugnan por el poder– a fondos del extranjero deben también pasar la prueba triple que se estipula en el derecho internacional, que sirve para evitar que haya «evitar influencia indebida de intereses extranjeros en los asuntos políticos internos»²⁴⁰. Por ejemplo, el TEDH ha respaldado la imposición de restricciones al acceso de los partidos políticos a fondos provistos por partidos políticos del extranjero cuando un partido tenía acceso al mismo mecanismo de financiación pública con que contaban los demás partidos políticos del Estado y

²³⁹ [Unidad de Prensa del TEDH. Ficha informativa sobre partidos políticos y asociaciones, 4 \(octubre de 2016\)](#), en la discusión que trata del caso del [Partido de los Comunistas \(Nepecerîști\) y Ungureanu contra Rumania. TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2005](#) (el énfasis es nuestro).

²⁴⁰ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. 19 de mayo de 2011; párrafo 172. En este enlace](#) se encuentra una traducción a español que es obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, misma que está alojada en el servidor de la Comisión de Venecia.

no podía demostrar que la restricción tuviera un impacto desproporcionado en su capacidad de llevar a cabo sus actividades²⁴¹. En su discusión al respecto de reglamentos como estos, la Comisión de Venecia comentó que es vital que esas restricciones se diseñen con cuidado para evitar que se viole el derecho a la libertad de asociación, observando, en particular, que «la legislación debe sopesar la protección de los intereses nacionales contra los derechos de individuos, grupos y asociaciones para cooperar y compartir información»²⁴². También resaltó el papel cada vez más importante que cumple el apoyo externo para las personas, los grupos y las organizaciones que promueven los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la necesidad de que en toda reglamentación se evite restringir indebidamente tal cooperación y apoyo²⁴³.

²⁴¹ [Partido Nacionalista Vasco - Organización Regional de Iparralde contra Francia. TEDH. Sentencia de 7 de junio de 2007.](#)

²⁴² [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. 19 de mayo de 2011; párrafo 172.](#) [En este enlace](#) se encuentra una traducción a español que es obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, misma que está alojada en el servidor de la Comisión de Venecia.

²⁴³ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. 19 de mayo de 2011; párrafo 172.](#) [En este enlace](#) se encuentra una traducción a español que es obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, misma que está alojada en el servidor de la Comisión de Venecia.

9.4 En tiempo de elecciones

Los entes regionales e internacionales han adoptado resoluciones explícitas al respecto de la posición vital de la libertad de asociación en el marco de las elecciones²⁴⁴. El Consejo de Derechos Humanos, por ejemplo, ha llamado a los Estados

a que respeten y protejan plenamente el derecho de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación, 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 migrantes, 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 pacífica y de asociación sea conforme con las obligaciones que les incumben en virtud de las normas internacionales de derechos humanos²⁴⁵.

La protección del derecho de asociación tiene un significado especial en el marco de las elecciones, por las vulnerabilidades y riesgos que conllevan tales períodos²⁴⁶. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha dado énfasis a que todas las asociaciones tienen derecho a participar en las actividades que tengan que ver con el proceso electoral sin que importe su carácter ni su posición, «sin importar si son apolíticas en sus medios y operaciones, si apoyan parcial o totalmente al gobierno o si critican sus políticas»²⁴⁷:

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

²⁴⁴ [Asamblea General de las Naciones Unidas. Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia. Resolución de la Asamblea General 59/201 \(20 de diciembre de 2004\)](#). Véase también la [Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza \(2011\)](#).

²⁴⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Resolución 15/21](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/RES/15/21. Octubre de 2010; párrafo 1.

²⁴⁶ [Consejo de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/68/299. 7 de agosto de 2013; párrafo 15(e).

²⁴⁷ [Consejo de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/68/299. 7 de agosto de 2013; párrafo 46.

*asociaciones solo porque no comparten las mismas opiniones que las autoridades.*²⁴⁸

El Relator Especial también llamó a los estados a aumentar el escrutinio de las restricciones legítimas que se impongan al derecho a la libertad de asociación en tiempos de elecciones, para «asegurar que los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, y del principio de no discriminación, sean particularmente difíciles de cumplir»²⁴⁹:

*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*²⁵⁰.

²⁴⁸ [Consejo de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/68/299. 7 de agosto de 2013; párrafo 47.

²⁴⁹ [Consejo de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/68/299. 7 de agosto de 2013; párrafo 58(f).

²⁵⁰ [Consejo de Derechos Humanos: Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/68/299. 7 de agosto de 2013; párrafo 49.

10. Acceso a recursos

10.1 ¿Tiene una asociación derecho de acceso a recursos?

El derecho a la libertad de asociación comprende el derecho a movilizar recursos, humanos o financieros.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha explicado que el derecho a la libertad de asociación incluye la capacidad de procurar, recibir y usar recursos –humanos, materiales y financieros– de fuentes nacionales, extranjeras o internacionales²⁵¹.

La palabra «recursos» es un concepto amplio que incluye transferencias financieras (por ejemplo, donaciones, contratos, patrocinios, inversiones sociales, etcétera); garantías para préstamos y otras formas de asistencia financiera provenientes de personas naturales y jurídicas; donaciones en especie (por ejemplo, contribuciones de bienes, servicios, software y otras formas de propiedad intelectual, bienes raíces, etcétera); recursos materiales (por ejemplo, consumibles de oficina, equipo de computación, etcétera); recursos humanos (por ejemplo, personal con salario, voluntarios, etcétera); acceso a asistencia internacional; solidaridad; capacidad de viajar y comunicarse sin interferencia indebida; y el derecho a beneficiarse de la protección del Estado²⁵².

10.2 Las asociaciones pueden tener acceso a recursos financieros en general

El derecho a tener acceso a financiación es un componente directo y esencial del derecho a la libertad de asociación, como lo confirman diversas fuentes tanto de nivel regional como de nivel global.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación dedicó un informe en particular al acceso a los recursos y manifestó que la capacidad de tener acceso a financiación y recursos es una parte integral y vital del derecho a la libertad de asociación²⁵³, y explicó:

La capacidad de buscar, obtener y utilizar recursos es fundamental para la existencia y el funcionamiento efectivo de toda asociación, por

²⁵¹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 8\(e\).](#)

²⁵² [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 10.](#)

²⁵³ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 8.](#)

pequeña que sea. El derecho a la libertad de asociación no solo incluye la capacidad de los individuos o las entidades jurídicas para fundar una asociación y afiliarse a ella sino también para buscar, recibir y utilizar recursos —humanos, materiales y financieros— de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales²⁵⁴.

Muchas asociaciones, en particular las que se formaron para defender los derechos humanos, funcionan como entidades sin fines de lucro y por lo tanto dependen casi exclusivamente de fuentes externas de financiación para llevar a cabo su trabajo. Por lo tanto, «las restricciones indebidas a los recursos de que disponen las asociaciones inciden en el disfrute del derecho a la libertad de asociación y también socavan los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en su conjunto»²⁵⁵.

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha manifestado consistentemente su preocupación al respecto de las restricciones de financiación como un impedimento para que se ejerza plenamente el derecho a la libertad de asociación. Por ejemplo, después de revisar las leyes egipcias, que exigen que las ONG que reciban financiación de fuentes del extranjero se registren ante el gobierno, el Comité manifestó que:

El Estado Parte debería reexaminar su legislación y su práctica para permitir a las organizaciones no gubernamentales el ejercicio de sus atribuciones sin sujeción a trabas incompatibles con lo dispuesto en el artículo 22 del Pacto, como son la autorización previa, el control de la financiación y la disolución administrativa²⁵⁶.

En el caso de [Ramazanova y otros contra Azerbaiyán](#), el TEDH manifestó que las medidas del Estado que dificultan el acceso de las ONG a la financiación tal vez infrinjan el derecho a la libertad de asociación; con lo cual reconoció que el acceso a los recursos es parte integral del derecho a la libertad de asociación. El Tribunal encontró que:

...incluso suponiendo que, teóricamente, la asociación tuviera derecho a existir mientras se concluye la inscripción en el registro del Estado, la ley nacional efectivamente restringió que la asociación pudiera funcionar apropiadamente sin la condición de ente legal. Entre otras cosas, no

²⁵⁴ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 8.](#)

²⁵⁵ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 9.](#)

²⁵⁶ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Egipto. Documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/76/EGY. 28 de noviembre de 2002; párrafo 21.](#)

pudo recibir ninguna donación ni aportes financieros que constituyen una de las principales fuentes de financiación de las organizaciones no gubernamentales de Azerbaiyán. Sin la financiación apropiada, la asociación no pudo involucrarse en las actividades de caridad que constituyen el principal propósito de su existencia²⁵⁷.

Tanto el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como la Corte Interamericana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han reconocido que restringir el acceso a la financiación del extranjero puede constituir una violación del derecho a la libertad de asociación; y de esa manera respaldaron el principio de que tener acceso a recursos es parte integrante del derecho a la libertad de asociación.

10.3 Las asociaciones pueden tener acceso a fondos del extranjero

En el derecho internacional se ha sostenido consistentemente que el derecho a la libertad de asociación incluye el acceso a la financiación del extranjero y que limitar tal acceso constituye una violación del derecho a la libertad de asociación.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas comentó que ameritan revisión las leyes de Egipto²⁵⁸ y Etiopía que restringen la financiación del extranjero. La ley etíope prohíbe que las ONG etíopes reciban más del diez por ciento de su presupuesto de donantes extranjeros²⁵⁹. La ley en cuestión también prohíbe que las ONG que el gobierno considere «extranjeras» se involucren en actividades que tengan que ver con los derechos humanos y la democracia.

El Estado parte debería revisar su legislación para velar por que toda limitación del derecho a la libertad de asociación y reunión se ciña estrictamente a lo dispuesto en los artículos 21 y 22 del Pacto y en particular debe considerar la posibilidad de levantar, a la luz del Pacto, las restricciones sobre financiación que pesan sobre las ONG nacionales y autorizar a todas las ONG a trabajar en el sector de los derechos humanos. El Estado parte no debería discriminar a las ONG que tienen algunos miembros residentes en el extranjero.²⁶⁰

²⁵⁷ [Ramazanova y otros contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 1 de febrero de 2007; párrafo 59.

²⁵⁸ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Egipto](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/76/EGY. 28 de noviembre de 2002; párrafo 21.

²⁵⁹ A mayo de 2017, esa ley sigue vigente en Etiopía.

²⁶⁰ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Etiopía](#). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/ETH/CO/1. 19 de agosto de 2011; párrafo 25.

Los sistemas de derechos humanos de Europa²⁶¹ y América también han concluido que restringir el acceso a la financiación del extranjero puede infringir el derecho de una ONG a la libertad de asociación²⁶². La CIDH ha manifestado que:

El derecho a recibir fondos internacionales en el marco de la cooperación internacional para la defensa y promoción de los derechos humanos está protegido por la libertad de asociación y el Estado está obligado a respetar este derecho sin imponer restricciones más allá de las permitidas por el derecho a la libertad de asociación²⁶³.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también concluyó que la ley no permite la imposición de restricciones a la recepción de «financiación internacional para defender los derechos políticos»²⁶⁴

Las instituciones internacionales han insistido concretamente y han reconocido el derecho de las asociaciones que protegen los derechos humanos al acceso a financiación del extranjero. La Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos manifiesta que:

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales²⁶⁵.

La Representante Especial del Secretario General sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos también manifestó que:

²⁶¹ [Ramazanova y otros contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 1 de febrero de 2007; párrafo 59.

²⁶² [Ramazanova y otros contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 1 de febrero de 2007; párrafo 59.

²⁶³ CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 186.

²⁶⁴ CIDH: [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 185 (se observa que «una situación diversa a la anterior, sería aquella en la cual una organización realizara proselitismo a favor de determinado partido político o candidato a un puesto de participación política, bajo este supuesto, su actividad no estaría protegida por el mencionado estándar»).

²⁶⁵ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos](#). Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número A/Res/53/144, de 9 de diciembre de 1999 [a la que se hace referencia como «Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos»]; artículo 13 (en este marco, se supone que los Estados van a aprobar leyes que faciliten y no impidan la solicitud, recepción y uso de los recursos).

Los gobiernos deberían permitir que las ONG accedieran a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, a la cual la sociedad civil tiene el mismo derecho que los gobiernos²⁶⁶.

²⁶⁶ [Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani. Documento de las Naciones Unidas A/59/401; párrafo 82.](#)

En la Resolución 22/6, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas llamó a los Estados a garantizar

*que ninguna ley tipifique como delito o deslegitime las actividades de defensa de los derechos humanos a causa de la procedencia de su financiación*²⁶⁷.

10.4 Condiciones rigurosas, para restringir la financiación

Puesto que el acceso a la financiación, ya sea de fuentes nacionales o extranjeras, es parte del derecho de asociación, toda restricción que se le imponga al acceso a los fondos es una restricción al derecho a la libertad de asociación y debe evaluarse según el marco legal internacional, para verificar que cumpla el régimen estricto que preparó a este respecto el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²⁶⁸. Es instructivo tomar nota de que la misma prueba vale para las restricciones a la libertad de asociación que se garantizan en el Artículo 11 del CEDH y en el Artículo 16 de la CADH [[Enlace a la prueba triple](#)].

Que la terminología no sea vaga

Toda restricción que se le imponga al acceso que una asociación tenga a financiación, incluso la de fuentes del extranjero, debe redactarse de tal modo que se elimine la posibilidad de que haya interpretaciones arbitrarias o excesivamente amplias de sus términos²⁶⁹. Por ejemplo, en el caso de [Zhechev contra Bulgaria](#), el TEDH concluyó que el término «actividad política» era demasiado amplio y era por tanto susceptible de tantas posibles interpretaciones que la mayoría de las actividades de cualquier organización podrían considerarse «actividades políticas»:

En este caso, esos tribunales [los de Bulgaria] consideraron que una campaña en pro de que se enmendara la Constitución y se cambiara la forma de gobierno estaba comprendida dentro de esa categoría. En otro caso reciente, los mismos tribunales, más cuestionablemente, manifestaron que «la celebración de reuniones, manifestaciones, asambleas y otras formas de campañas públicas» de parte de una asociación que hiciera campaña en pro de la autonomía regional y supuestos derechos de minorías también constituían metas y actividades

²⁶⁷ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Resolución 22/6. 15 de marzo de 2013; párrafo 9.](#)

²⁶⁸ [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.3.](#)

²⁶⁹ [Ezelin contra Francia, TEDH. Sentencia de 26 de abril de 1991; párrafos 21-22 y 45](#) (con traducción no oficial a español [en este enlace](#)).

*políticas en la forma en que se entendía el término según el párrafo 2 del Artículo 12 de la Constitución de 1991*²⁷⁰.

La prohibición completa del acceso de grupos que se involucren en actividades que, por ejemplo, sean de «naturaleza política», a fondos de fuentes nacionales o extranjeras, a fin de que se proteja un «interés nacional» vagamente definido, no cumple los requisitos de legalidad y proporcionalidad que se estipulan en el derecho internacional²⁷¹. Para cumplir el criterio de proporcionalidad, las medidas que tome el Estado siempre deben dirigirse a resolver una necesidad apremiante y deben ser las opciones menos severas (en términos de alcance, duración y aplicabilidad) de que disponga la autoridad pública para satisfacer esa necesidad²⁷². Las prohibiciones generales rara vez cumplen esa norma.

10.5 Partidos políticos y financiación de fuentes extranjeras

El TEDH concluyó que puede haber justificación para imponer restricciones a la financiación de los partidos políticos, a saber, los que compitan por cargos públicos en elecciones. En el caso del [Partido Nacionalista Vasco contra Francia](#), a un partido político separatista vasco de Francia se le prohibió recibir financiación de un partido político extranjero. El TEDH manifestó que la restricción a la financiación del extranjero para las asociaciones que participaran de la promoción de candidatos a cargos públicos por elección servía a un fin legítimo y guardaba la debida proporcionalidad²⁷³. El Tribunal reconoció que la protección del orden institucional –e incluso de la soberanía del Estado– es legítima según lo que se estipula en el Artículo 11 del Convenio Europeo²⁷⁴.

El Tribunal distingue claramente entre los partidos políticos que compiten por el poder y las organizaciones que participan de «actividades políticas». Estas últimas tienen una definición demasiado vaga y amplia para constituir el fundamento para restringir el derecho a la libertad de asociación²⁷⁵. En el mismo sentido, la CIDH ha distinguido entre las restricciones a la financiación proveniente de fuentes del extranjero para partidos políticos y las restricciones contra la financiación dirigida a organizaciones

²⁷⁰ [Zhechev contra Bulgaria](#). TEDH. Sentencia de 21 de junio de 2007; párrafo 55.

²⁷¹ Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación: *Nota informativa para el Gobierno de la India. Análisis de las leyes, normas y principios internacionales aplicables a la Ley de Contribuciones Provenientes del Extranjero de 2010 y los Reglamentos de la Ley de Contribuciones Provenientes del Extranjero de 2011*.

²⁷² Véase [Señor Jeong-Eun Lee contra la República de Corea](#). Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párrafo 7.2.

²⁷³ [Partido Nacionalista Vasco - Organización Regional de Iparralde contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 7 de junio de 2007; párrafo 47.

²⁷⁴ [Partido Nacionalista Vasco - Organización Regional de Iparralde contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 7 de junio de 2007; párrafo 43.

²⁷⁵ [Zhechev contra Bulgaria](#). TEDH. Sentencia de 21 de junio de 2007; párrafo 55.

que hablan a nombre de un partido político; y manifiesta que una y otra no corresponden a la misma norma de protección²⁷⁶.

²⁷⁶ [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 185.](#)

¿La protección de los intereses nacionales?

Las razones en cuya virtud se puede restringir la libertad de asociación se determinan exhaustivamente en el derecho internacional [[Enlace a objetivo legítimo](#)]. El argumento general de «proteger los intereses nacionales» al limitar el acceso a la financiación de fuentes extranjeras no es un objetivo que proteja el derecho internacional. En un informe conjunto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias observaron que:

Si un Estado invoca la seguridad nacional y la protección del orden público... no basta con que el Estado se refiera a la situación de seguridad en general. El interés nacional, político o gubernamental no es sinónimo de seguridad nacional o de orden público²⁷⁷.

En el mismo ámbito, el TEDH ha sostenido que los Estados no pueden rehusarse a inscribir en un registro ni a reconocer a una asociación con el argumento de que fue fundada por «extranjeros» o es filial de una asociación internacional²⁷⁸.

²⁷⁷ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párrafo 31.](#)

²⁷⁸ [Delegación de Moscú del Ejército de Salvación contra Rusia. TEDH. Sentencia de 5 de octubre de 2006; párrafo 86. Véase también Partido de los Comunistas \(Nepecești\) y Ungureanu contra Rumania. TEDH. Sentencia de 2 de febrero de 2005; párrafo 49.](#)

11. Requisitos de rendición de informes

En aras de los legítimos intereses de transparencia y rendición de cuentas, los Estados pueden exigir que ciertos tipos de asociaciones rindan informes en circunstancias concretas. En las normas internacionales se estipula que esa rendición de informes no debe ser arbitraria ni gravosa. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha reconocido que los Estados pueden exigir que se les rinda informes, pero asevera que:

*ese procedimiento no puede ser arbitrario y debe aplicarse de conformidad con el principio de no discriminación y el derecho a la privacidad, pues de lo contrario se pondría en riesgo la independencia de las asociaciones y la seguridad de sus miembros*²⁷⁹.

El derecho a la libertad de asociación incluye el deber de los Estados de «proteger a los particulares y a las asociaciones de la difamación, el menosprecio, las auditorías indebidas y otras agresiones en relación con la financiación que supuestamente han recibido»²⁸⁰.

La Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH también emitieron directrices en que se insiste en que los requisitos de rendición de informes no deben ser gravosos y sí deben ser proporcionales al tamaño de la asociación y el alcance de sus actividades, tomando en consideración el valor de sus activos y sus ingresos²⁸¹. Una opinión conjunta al respecto de la República Kirguisa advirtió además que la carga de una rendición excesiva de informes puede obstaculizar el ejercicio de la libertad de asociación:

*Las obligaciones de rendición de informes que sean excesivamente gravosas o costosas podrían crear un entorno de monitoreo excesivo de las actividades de las organizaciones no comerciales a manos del Estado. Un entorno como ese difícilmente sería favorable al efectivo goce de la libertad de asociación. Los requisitos de rendición de informes no deben constituir una carga excesiva para la organización*²⁸².

En el caso de [Cumhuriyet Halk Partisi contra Turquía](#), el TEDH sostuvo que no se debe abusar de los mecanismos de inspección financiera para fines políticos:

²⁷⁹ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 65.](#)

²⁸⁰ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 82\(e\).](#)

²⁸¹ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association\). 2015. Párrafo 104.](#)

²⁸² [Comisión de Venecia y OSCE/OIDDH: Opinión conjunta provisional sobre el anteproyecto de ley de enmienda de la Ley de Organizaciones no comerciales y otras Leyes de la República Kirguisa. 16 de octubre de 2013; párrafo 69.](#)

Con el fin de evitar el abuso del mecanismo de inspección financiera con fines políticos, se debe aplicar una norma exigente de «predecibilidad» a las leyes que rijan la inspección de las finanzas de los partidos políticos, en términos tanto de requisitos concretos que se impongan como de las sanciones que acaree la violación de esos requisitos²⁸³.

La Directrices de la CADHP en los numerales 47, 48 y 49, se discuten ampliamente cuáles deben ser los parámetros de los requisitos de la rendición de informes y se delimitan las condiciones a las que dicha rendición no puede considerarse gravosa, las cuales incluyen el limitar la rendición de informes ante un solo ente. Estos son unos fragmentos de ese documento:

Los requisitos de rendición de informes no deben ser excesivamente gravosos.

Los requisitos de rendición de informes deben presentarse en su totalidad en una sola legislación y sólo un ente de gobierno ha de exigir que se le rindan informes.

Ningún requisito de rendición anual de informes podrá exigir detalles minuciosos, sino que más bien ha de apuntar a garantizar propiedad en los asuntos financieros.

Los requisitos de rendición de informes deben ser proporcionales al tamaño y el alcance de la organización; en ninguna circunstancia se quedarán sometidas las asociaciones sin fines de lucro a requisitos de rendición de informes que sean más exigentes que los que cumplan las entidades que tengan fines de lucro.

Los requisitos de rendición de informes no deben usarse como medio para limitar a ciertas asociaciones ni para convertirlas en blanco de presiones particulares²⁸⁴.

²⁸³ [Cumhuriyet Halk Partisi contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 26 de abril de 2016; párrafo 88.

²⁸⁴ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 48/5, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África](#). 22 de septiembre de 2016, párrafo 43 y 44.

12. La suspensión o disolución de una asociación

La suspensión y la disolución involuntaria de una asociación están entre las restricciones más severas de la libertad de asociación. Estas medidas siempre deben cumplir los requisitos que se estipulan en el Artículo 22(2) del Pacto. Dada su severidad, sólo pueden usarse cuando exista una amenaza clara e inminente, por ejemplo a la seguridad nacional o la seguridad pública²⁸⁵ y de acuerdo a las interpretaciones que se encuentran en el derecho internacional en materia de derechos humanos. Estas medidas deben ser estrictamente proporcionales al objetivo legítimo que con ellas se persiga, y se habrán de usar únicamente cuando otras medidas, menos fuertes, serían insuficientes²⁸⁶.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aplica una valoración estricta de proporcionalidad a la disolución de asociaciones²⁸⁷. El Artículo 58 de las Directrices de la CADHP es un reflejo de esta exigente norma de valoración de la proporcionalidad de las medidas; y en él se ha enfatizado que debe ser únicamente el último recurso:

La suspensión o disolución de una asociación por el estado sólo puede aplicarse cuando exista una violación flagrante de la ley nacional; observando el derecho regional y internacional en materia de derechos humanos; y como último recurso.

12.1 Proporcionalidad: La severidad de la medida y último recurso

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha resaltado que la disolución de una organización tiene «consecuencias particularmente graves»; y ha tomado en cuenta esa severidad al valorar la proporcionalidad de la medida de restricción:

Teniendo en cuenta las graves consecuencias de la disolución de "Iniciativas Civiles" para el ejercicio del derecho a la libertad de asociación por el autor y el hecho de que el funcionamiento de asociaciones no inscritas en el registro es ilegal en Belarús, el Comité

²⁸⁵ Nótese que los objetivos legítimos que pueden gozar de protección se enumeran exhaustivamente en el Artículo 22 del PIDCP: seguridad nacional, seguridad pública, orden público, protección de la salud o la moral pública y protección de los derechos y libertades de otros.

²⁸⁶ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 75.](#)

²⁸⁷ [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.5.](#)

llega a la conclusión de que la disolución de "Iniciativas Civiles"... es desproporcionada²⁸⁸.

En el *Informe del Grupo de Estudio sobre la Libertad de Asociación y de Reunión Pacífica* de la Comisión Africana se afirma que la disolución sólo puede aplicarse en caso de peligro claro e inminente²⁸⁹. En el mismo sentido, en las Directrices Conjuntas de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia se aclara que siempre debe ser la medida que se tome como último recurso:

Una restricción siempre debe interpretarse en sentido estricto y nunca habrá de extinguir completamente un derecho ni cercenar su esencia. En particular, toda prohibición o disolución de una asociación siempre debe ser la medida que se tome como último recurso; por ejemplo, cuando una asociación se haya involucrado en una conducta que cree una amenaza inminente de violencia o de otra violación grave de la ley; y nunca habrá de usarse para enfrentar infracciones menores²⁹⁰.

Asimismo, el TEDH ha subrayado la naturaleza severa y extremosa de la disolución involuntaria en las ocasiones en que ha concluido que esta forma de interferencia era desproporcionada²⁹¹.

12.2 Sólo por orden de un ente judicial

Dada la severidad de la interferencia, la Comisión Interamericana ha sostenido que la disolución de una asociación sólo puede ser resultado de una decisión de un tribunal, y no de un ente administrativo²⁹². El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación respalda plenamente esta posición:

La suspensión o la disolución involuntaria de una asociación deberá ser autorizada por un tribunal independiente e imparcial en caso de peligro

²⁸⁸ [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.5; véase también [Viktor Korneenko y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/88/D/1274/2004. Dictamen de 31 de octubre de 2006; párrafo 7.7.

²⁸⁹ [CADHP: Informe del Grupo de Estudio de las Libertades de Asociación y Reunión Pacífica en África, 2014](#). Página 24; véase también [Interights y otros contra Mauritania](#). CADHP, 4 de junio de 2004; párrafos 80-84.

²⁹⁰ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association\)](#). 2015. Párrafo 35.

²⁹¹ [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 8 de octubre de 2009; párrafo 82. [Partido Comunista Unido de Turquía contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 30 de enero de 1988; párrafos 46, 54 y 61. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

²⁹² [CIDH: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párrafo 168; véase también [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 75-76.

*claro e inminente de violación flagrante de las leyes nacionales, con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos*²⁹³.

En el Artículo 58 de las Directrices de la Comisión Africana se adopta el mismo enfoque:

*La suspensión sólo podrá ordenarse por orden judicial; y la disolución sólo después de un proceso judicial completo y del agotamiento de todos los mecanismos de apelación posibles. Las sentencias tales se deberán poner a disposición del público y se deberán decidir sobre la base de criterios legales claros, de acuerdo con el derecho regional y internacional en materia de derechos humanos*²⁹⁴.

El Tribunal Europeo confirmó que, una vez que es disuelta –o se le deniega la inscripción– una asociación conserva su derecho de presentar un reclamo ante del TEDH²⁹⁵. En el caso del [Partido Comunista Unificado de Turquía contra Turquía](#) (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)), el TEDH sostuvo que «el derecho consagrado por el artículo 11 resultaría eminentemente teórico e ilusorio si únicamente comprendiera la fundación de una asociación, las autoridades nacionales podrían poner fin enseguida a su existencia sin tener que ajustarse al Convenio»²⁹⁶.

El Comité de Libertad de Asociación de la OIT sigue la misma lógica y sostiene que, dada la naturaleza extrema de la medida, la suspensión o la disolución involuntaria siempre deben estar sujetas a una revisión judicial; y se deben garantizar plenamente los derechos de la asociación a la defensa²⁹⁷.

12.3 No cumplir las obligaciones administrativas

No cumplir las obligaciones administrativas que se consagren en la ley nacional no constituye suficiente causal para la disolución de una asociación. El Relator Especial de las Naciones Unidas aclaró concretamente que, en caso de que una asociación no cumpla sus obligaciones de rendir informes, esa violación no ha de conducir a una disolución involuntaria, ni en el cierre de la asociación, ni en la

²⁹³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 100.

²⁹⁴ CADHP, *Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África*, 2017, párrafo 58.

²⁹⁵ *Sindicatul «Pastorul cel bun» contra Rumania*, TEDH. Sentencia de la Gran Sala de 9 de julio de 2013; párrafo 70. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

²⁹⁶ *Partido Comunista Unificado de Turquía contra Turquía*. TEDH. Sentencia de 30 de enero de 1988; párrafos 46, 54 y 61. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

²⁹⁷ OIT: *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Quinta edición (revisada). 2006; párrafo 699.

apertura de causa judicial contra sus miembros. En vez de eso, a la asociación se le debe dar una oportunidad de rectificar la situación²⁹⁸.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha examinado varios casos en que los Estados disolvieron o suspendieron inapropiadamente a una asociación. En una serie de casos que surgieron en Bielorrusia, el Comité encontró violaciones al derecho a la libertad de asociación porque el Estado hizo un uso arbitrario de las leyes de asociación para disolver o suspender organizaciones.

En el caso de [Viktor Korneenko y otros contra Belarús](#), la ONG de los demandantes fue disuelta por no cumplir la ley nacional que trata del uso de fondos provenientes del extranjero y del equipo que se adquiriera con esos fondos, así como por las que aparentemente eran fallas en sus documentos oficiales. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encontró que el Estado Parte violó el derecho del demandante a la libertad de asociación, porque no pudo demostrar (1) que las restricciones de uso de fondos provenientes del extranjero en realidad eran necesarias para que el Estado alcanzara fines legítimos; y (2) que la disolución de una organización fuera proporcional a cualquier falla técnica en sus intentos de cumplir la ley de Belarús [Haga clic para ver la explicación completa del caso].

En el caso de *Viktor Korneenko y otros contra Belarús*, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas razonó de la siguiente manera:

«En el presente caso, la orden judicial de disolución de "Iniciativas Civiles" se funda en dos tipos de violación percibida del derecho interno del Estado Parte: 1) uso indebido de equipo recibido gracias a donaciones del extranjero, para la producción de propaganda y la realización de actividades de propaganda; y 2) documentación deficiente de la asociación. Estas dos series de requisitos jurídicos son restricciones de hecho y deben ser evaluadas a la luz de sus consecuencias para el autor y para "Iniciativas Civiles".

En relación con el primer punto, el Comité toma nota de que el autor y el Estado Parte no están de acuerdo en si "Iniciativas Civiles" utilizó efectivamente su equipo para los fines indicados. A juicio del Comité, incluso si "Iniciativas Civiles" lo hizo, el Estado Parte no ha presentado ningún argumento que justifique por qué sería necesario, a efectos del párrafo 2 del artículo 22, prohibir su empleo "para la preparación de encuentros, reuniones, procesiones, manifestaciones, piquetes, huelgas,

²⁹⁸ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Segundo informe temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/39. 24 de abril de 2013; párrafo 38\(e\).](#)

producción y difusión de propaganda u organización de seminarios y otro tipo de actividad propagandística".

En relación con el segundo punto, el Comité observa que las partes no están de acuerdo en la interpretación del derecho interno y que el Estado Parte no presenta argumentos que demuestren cuál de las tres deficiencias en la documentación de la asociación desencadena la aplicación de las restricciones enunciadas en el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto. Aunque la documentación de "Iniciativas Civiles" no reunía todos los requisitos del derecho interno, la reacción de las autoridades del Estado Parte fue desproporcionada al disolver la asociación»²⁹⁹.

En el caso de [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#), el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encontró que Belarús violó el derecho del demandante a la libertad de asociación porque disolvió una ONG, «Viasna» («Iniciativas Civiles») por el monitoreo de las elecciones nacionales de Belarús que la organización llevó a cabo en 2001. Viasna cuestionó la legitimidad de las elecciones. Fue disuelta por orden judicial poco después, por violar las leyes electorales al enviar monitores a las reuniones de los comités electorales y las estaciones de votación, así como por violar la ley que rige a las asociaciones públicas al pagarle a terceros para que fungieran como observadores, además de contar con sus «miembros» como asociación³⁰⁰. El Comité de Derechos Humanos sostuvo que Belarús, una vez más, no demostró que la disolución de la organización se hubiera hecho para alcanzar un objetivo legítimo, ni que fuera necesaria o proporcional a ningún interés del Estado. En vez de eso, el Comité de Derechos Humanos aprovechó la oportunidad para recordarle al Estado Parte que «la existencia y el funcionamiento de las asociaciones, incluidas las que promueven pacíficamente ideas de las que ni el Gobierno ni la mayoría de la población son necesariamente partidarias, es uno de los fundamentos de una sociedad democrática»³⁰¹ [Haga clic aquí para ver la explicación completa del caso].

En el caso de [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#), el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas observó que:

La mera existencia de justificaciones razonables y objetivas para limitar el derecho a la libertad de asociación no es suficiente. El Estado Parte debe demostrar, además, que la prohibición de una asociación es necesaria para evitar un peligro real, y no sólo hipotético, para la

²⁹⁹ [Viktor Korneenko y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/88/D/1274/2004. Dictamen de 31 de octubre de 2006. Párrafos 7.4-7.6.

³⁰⁰ [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.5.

³⁰¹ [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafo 7.3.

seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr el mismo propósito.

En el presente caso, la orden judicial de disolución de "Viasna" se basa en las supuestas infracciones a las leyes electorales del Estado Parte cometidas durante la supervisión de las elecciones presidenciales de 2001 por parte de la asociación. Esta restricción de facto a la libertad de asociación debe ser evaluada a la luz de sus consecuencias para el autor, los coautores y la asociación.

*El Comité observa que el autor y el Estado Parte discrepan acerca de la interpretación del párrafo 2 del artículo 57 del Código de Procedimiento Civil y su compatibilidad con la *lex specialis* que rige el régimen jurídico aplicable a las asociaciones públicas de Belarús. Considera que, aunque las supuestas infracciones a las leyes electorales cometidas por "Viasna" estuvieran comprendidas en la categoría de "infracciones reiteradas y manifiestas a la ley", el Estado Parte no ha aducido ningún argumento verosímil que demuestre que los motivos por los que se disolvió "Viasna" eran compatibles con algunos de los criterios enunciados en el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto. Como declaró el Tribunal Supremo, las violaciones de las leyes electorales consistieron en el incumplimiento de "Viasna" con el procedimiento establecido de enviar sus observadores a las reuniones de la comisión electoral y a las mesas electorales y en el ofrecimiento de pagar a terceros, que no eran miembros de "Viasna", por sus servicios como observadores.³⁰²*

En el caso de [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán](#), en que el Estado disolvió una asociación con el argumento de que no observaba las reglas al respecto de celebrar una asamblea general, el TEDH adoptó el mismo enfoque. El Tribunal no encontró necesidad social apremiante alguna que justificara la disolución; y concluyó que:

La orden de disolver la asociación con el argumento de supuestas violaciones de los requisitos legales internos relativos a la gestión interna de las ONG no se justificó con razones convincentes y era desproporcionada con respecto al objetivo legítimo que con esa orden se perseguía³⁰³.

³⁰² [Alexander Belyatsky y otros contra Belarús](#). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/90/D/1296/2004. 7 de agosto de 2007; párrafos 7.3-7.5.

³⁰³ [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 8 de octubre de 2009; párrafo 82.

La opinión de la Comisión de Venecia al respecto del caso de Belarús aclaró de manera parecida que imponer penas a los actos que estén relacionados con la organización o la gestión de una asociación, con el exclusivo argumento de que la asociación no se ha inscrito en el registro, no pasa la prueba triple que se aplica a las restricciones del derecho a la libertad de asociación³⁰⁴.

12.4 Meros alegatos de conducta delictiva

En el caso de [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán](#), el Estado también alegó actividades delictivas para disolver la asociación. Sin embargo, esos alegatos no se demostraron con evidencias, ni por ninguna acusación penal contra los dirigentes de la asociación. El TEDH concluyó que los alegatos de actividades ilícitas no constituyen base legítima para la disolución de una asociación³⁰⁵.

12.5 Destruir la democracia e incitar a la violencia

Las medidas de suspensión o disolución pueden ser proporcionales en casos extremos, como cuando una asociación incita a la violencia o aboga por la destrucción de la democracia.

La protección de los objetivos de una asociación que fomenten ideas que no sean favorables al gobierno está garantizada en el derecho internacional [[Enlace a objetivos](#)]. En varias ocasiones el TEDH ha dado énfasis a que las asociaciones, entre las que se cuentan los partidos políticos, no están excluidas de la protección que otorga el Convenio simplemente porque las autoridades nacionales consideren que sus actividades minen las estructuras constitucionales del Estado³⁰⁶. En el caso de [Refah Partisi \(Partido del Bienestar\) contra Turquía](#), sin embargo, el TEDH aclaró que un partido político que incite a la violencia o pretenda destruir el orden democrático no puede solicitar la protección que da el Convenio³⁰⁷:

...necesariamente se sigue que un partido político cuyos líderes incitaren a la violencia o persiguieren una política que no respetare la democracia o tuviere por objetivo la destrucción de la democracia y la desobediencia de los derechos y libertades que se reconocen en una democracia no

³⁰⁴ [Comisión de Venecia: Opinión al respecto de la compatibilidad del Artículo 193-1 del Código Penal de la República de Bielorrusia, que trata de los derechos de las asociaciones que no estén registradas, con las normas universales de derechos humanos. 18 de octubre de 2011; párrafo 113.](#)

³⁰⁵ [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán. TEDH. Sentencia de 8 de octubre de 2009; párrafos 84-91.](#)

³⁰⁶ [Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía. TEDH. Sentencia de 30 de enero de 1998.](#) Hay una traducción no oficial en español [en este enlace](#).

³⁰⁷ Véase [Refah Partisi \(Partido del Bienestar\) contra Turquía. TEDH. 13 de febrero de 2003; párrafos 98-100.](#)

*podrá reivindicar la protección que otorga el Convenio contra las penas que se impusieren con tales causales*³⁰⁸.

Más recientemente, en el caso de [Vona contra Hungría](#) (hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#)), el TEDH extendió la aplicación del razonamiento que usó en *Refah Partisi contra Turquía* y sostuvo que los Estados pueden tomar medidas preventivas para proteger la democracia, incluso con respecto a asociaciones que no sean partidos políticos. No encontró ninguna violación del Artículo 11 en un caso en que se disolvió a la Asociación de Guardias de Hungría. La asociación también había fundado un Movimiento de Guardias de Hungría, con el que tenía relación. Entre sus actividades estaba el organizar desfiles con organización parecida a la militar, cuyos participantes usaban desfiles de aspecto militar y organizaban concentraciones en comunidades gitanas bajo el tema de «criminalidad gitana», en que los participantes usaban banderas en los brazos que eran similares a la de la Cruz Flechada, partido nacional socialista húngaro de la época de la Segunda Guerra Mundial. Al abordar la disolución de la asociación, para el TEDH tuvieron peso los pasos concretos que el movimiento dio; y el Tribunal razonó de esta manera:

*...el Estado también tiene derecho a adoptar medidas preventivas para proteger la democracia frente a instituciones diferentes de los partidos políticos cuando exista una amenaza lo suficientemente inminente de menoscabo de los derechos de terceros como para socavar los valores fundamentales en los que se basan las sociedades democráticas... el Estado tiene derecho a adoptar medidas preventivas si se constata que dicho movimiento ha empezado a realizar actos concretos en la vía pública para poner en marcha un proyecto político incompatible con las normas del Convenio y de la democracia*³⁰⁹.

Es importante hacer notar que los hechos concretos de este caso –especialmente la naturaleza paramilitar de algunas actividades, la historia del país y los efectos de intimidación a un grupo étnico vulnerable– parecen haber tenido mucho que ver en la conclusión a que llegó el TEDH. En este caso el Tribunal aceptó que la amenaza que todo ello representaba sólo se podía eliminar efectivamente si se retiraba el respaldo organizativo al movimiento³¹⁰.

En el caso de [Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca contra España](#) (cuya traducción no oficial a español se encuentra [en este enlace](#)), el Tribunal Europeo aceptó la legitimidad de la disolución del partido tomando en cuenta los nexos, que no eran formales, pero sí prácticos e

³⁰⁸ Véase [Refah Partisi \(Partido del Bienestar\) contra Turquía](#). TEDH. 13 de febrero de 2003; párrafo 98. Véase también [Yazar, Karatas, Aksoy y el Partido del Trabajo del Pueblo \(HEP\) contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 9 de abril de 2002; párrafo 49. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

³⁰⁹ [Vona contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 9 de diciembre de 2013; párrafo 57. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

³¹⁰ [Vona contra Hungría](#). TEDH. Sentencia de 9 de diciembre de 2013; párrafos 71-72. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

incluso financieros, que existían entre ese partido y Euskadi Ta Askatasuna (ETA), que en España fue declarada organización terrorista³¹¹.

En un caso excepcional, [Les Authentiks and Supras Auteuil 91 contra Francia](#), el TEDH encontró que la disolución de una peña futbolística de Francia no constituyó violación del derecho a la libertad de asociación. Aunque en este caso los tribunales locales no encontraron ninguna negligencia de parte de las asociaciones demandantes al respecto de actos muy violentos (que produjeron muertes), sí estipularon que la participación de las asociaciones en los sucesos condujo a los desórdenes públicos que causaron ciertos hinchas que actuaban como miembros de la asociación. Empero, es importante que se considere este caso en su contexto particular de un largo período de estallidos de mucha violencia en estadios de fútbol, para los cuales otras medidas del gobierno no habían surtido efecto. En esta situación particular, el TEDH aceptó la legitimidad de la «necesidad social apremiante» en cuya virtud se impusieron restricciones drásticas a grupos de hinchas, con lo cual se infringió la misma esencia de la libertad de asociación a fin de prevenir y eliminar el riesgo de desorden público³¹². Cuando tomó en consideración la necesidad que llevó a la medida, el Tribunal también tomó en cuenta la naturaleza de la organización: peña de un equipo de fútbol. El Tribunal sostuvo que esa asociación tenía menos importancia vital para una sociedad democrática³¹³.

Se debe aplicar una estricta prueba de proporcionalidad incluso en aquellos casos en que las autoridades del Estado tomen la medida de disolución porque encuentren que la asociación incita a la violencia

La CADHP confirmó claramente esto mismo en el caso de [Interights y otros contra Mauritania](#), en que la Unión de Fuerzas Democráticas/Nueva Era (Union de Forces Démocratiques-Ere Nouvelle, UFD/EN, por sus siglas en francés), partido político mauritano, fue disuelto por el Primer Ministro de la República de Mauritania. Según el Estado, la medida se impuso «después de una serie de medidas y promesas que hicieron los dirigentes de esta organización política, y que fueron dañinos para la buena imagen y los intereses del país; incitaron a los mauritanos a la violencia y la intolerancia; y condujeron a manifestaciones que afectaron el orden público, la paz y la seguridad»³¹⁴. Sin embargo, la Comisión encontró que la disolución no es proporcional a la naturaleza de los delitos que se cometieron, porque el Estado cuenta con una gran variedad de opciones distintas que tomar en cuenta; y, por lo tanto, la Comisión falló que se cometió una violación al derecho a la libertad de asociación (Artículo 10[1] de la Carta Africana):

³¹¹ [Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca contra España](#). TEDH. Sentencia de 15 de enero de 2013; párrafo 73. Hay una traducción no oficial a español [en este enlace](#).

³¹² [Les Authentiks y Supras Auteuil 91 contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 27 de octubre de 2016 ; párrafo 83. Hay un resumen en inglés [en este enlace](#).

³¹³ [Les Authentiks y Supras Auteuil 91 contra Francia](#). TEDH. Sentencia de 27 de octubre de 2016 ; párrafo 84. Hay un resumen en inglés [en este enlace](#).

³¹⁴ [Interights y otros contra Mauritania](#). CADHP, junio de 2004; párrafo 3.

81. *En este caso en particular, es obvio que la disolución de UFD/EN tuvo como objetivo principal el impedir que los dirigentes del partido siguieran siendo responsables de actos, declaraciones o la adopción de posiciones que, de acuerdo al gobierno de Mauritania, producían desorden público y amenazaban seriamente el crédito, la cohesión social y el orden público del país.*

82. *No obstante, y sin pretender adelantarse a la sentencia que emitan las autoridades mauritanas, es opinión de la Comisión Africana que dichas autoridades contaban con toda una gama de sanciones que podían usar sin tener que recurrir a la disolución de este partido. Según parece, si el Estado demandado hubiera querido poner fin a la «deriva» del partido UFD/EN y evitar que el mencionado partido repitiera la misma conducta que le prohíbe la ley, el Estado demandado podría haber hecho uso de un buen número de medidas le hicieran posible, en esta primera correría de ese partido, contener esa «grave amenaza al orden público»³¹⁵.*

12.6 Disolución de facto

Se puede argüir que ciertas medidas constituyen una disolución *de facto*.

En una opinión de amigo del tribunal, el Relator Especial ha argüido que la expedita aprobación de la nueva composición de la junta directiva de una asociación —a sabiendas de que la junta directiva vigente la cuestionaba, y en un contexto de amenazas previas de parte de las autoridades en el sentido de no renovar la inscripción de la asociación— tuvo el efecto de crear una disolución involuntaria de la asociación³¹⁶.

En el mismo sentido se puede argüir que el impacto de retirar la personalidad jurídica de una asociación puede ser tan severo como para constituir una disolución *de facto*. Sin personalidad jurídica, es frecuente que las asociaciones no puedan hacer transacciones ni comprometer recursos (humanos ni financieros) a nombre propio de la asociación, cosa clave para que las asociaciones puedan llevar a cabo los propósitos para los que se les crea³¹⁷ [[Enlace a personalidad jurídica](#)]

³¹⁵ [Interights y otros contra Mauritania](#). CADHP, junio de 2004; párrafos 81-82.

³¹⁶ [Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai: Opinión de amigo del Tribunal ante la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en el caso de Laurent Munyandikirwa contra Ruanda](#). Enero de 2015; párrafo 43.

³¹⁷ Si desea ver una aplicación concreta de este argumento, vea [Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai: Opinión de Amigo del Tribunal \(amicus curiae\) ante el Tribunal Constitucional de Bolivia](#). 30 de abril de 2015; párrafos 34, 42 y 49.

13. Soluciones jurídicas

Toda persona tiene derecho a soluciones jurídicas efectivas de los actos que violen sus derechos humanos³¹⁸. Cuando se infrinja el derecho a la libertad de asociación, tanto las asociaciones como sus miembros gozarán del derecho a un recurso jurídico efectivo, lo cual ha de incluir el acceso a una revisión judicial y a reparaciones. Los Estados tienen la obligación de investigar a plenitud toda supuesta violación del derecho a la libertad de asociación y de exigir que asuma su responsabilidad quien corresponda, incluso las autoridades del mismo Estado, por la violación dolosa de este derecho. Además, los Estados deben tomar las medidas necesarias para evitar que el derecho se viole en el futuro, como revisar las leyes, emitir directrices para la conducción de causas judiciales y cualquier otra medida que fuere necesaria.

En su [Observación General número 31](#), el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas explicó que:

15. En el párrafo 3 del artículo 2 se dispone que, además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Parte habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar esos derechos. Esos recursos se deben adaptar adecuadamente para tener en cuenta la vulnerabilidad especial de ciertas clases de personas, en particular los niños. El Comité atribuye importancia a que los Estados Parte establezcan en el derecho interno mecanismos judiciales y administrativos adecuados para conocer de las quejas sobre violaciones de los derechos. El Comité toma nota de que el poder judicial puede garantizar el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto de distintas maneras, en especial mediante la aplicación directa del Pacto, la aplicación de disposiciones constitucionales u otras disposiciones legislativas similares o el efecto de la interpretación del Pacto en la aplicación de la legislación nacional. Se requieren en especial mecanismos administrativos que den cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cuenten con las facultades pertinentes pueden coadyuvar a tal fin. El hecho de que un Estado Parte no investigue las denuncias de violación puede ser de por sí una vulneración del Pacto. La cesación de la violación constituye un elemento indispensable del derecho a obtener un recurso efectivo.

³¹⁸ [DUDH, Artículo 8](#): «Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley».

16. En el párrafo 3 del artículo 2 se dispone que los Estados Parte han de dar reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido infringidos. Si no se da reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido infringidos, queda sin cumplir la obligación de facilitar recursos efectivos, que es el elemento central para cumplir las disposiciones del párrafo 3 del artículo 2. Además de las reparaciones explícitas indicadas en el párrafo 5 del artículo 9 y en el párrafo 6 del artículo 14, el Comité considera que en el Pacto se dispone por lo general la concesión de una indemnización apropiada. El Comité toma nota de que, en los casos en que proceda, la reparación puede consistir en la restitución, la rehabilitación y la adopción de medidas tendientes a dar una satisfacción, entre ellas la presentación de disculpas públicas y testimonios oficiales, el ofrecimiento de garantías de evitar la reincidencia y la reforma de las leyes y prácticas aplicables, y el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos.

17. En general, los objetivos del Pacto se echarían por tierra sin la obligación, básica según el artículo 2, de que se adopten medidas que impidan la repetición de una violación del Pacto. Por consiguiente, en los casos relativos al Protocolo Facultativo, el Comité ha seguido frecuentemente la práctica de mencionar en sus Dictámenes la necesidad de que, además de los recursos que se pongan al alcance de la víctima, se adopten medidas para impedir la repetición de violaciones del mismo tipo. Esas medidas pueden exigir la introducción de modificaciones en la legislación o la práctica de los Estados Parte³¹⁹.

13.1 Derecho a revisión judicial

El derecho a un recurso jurídico efectivo es parte esencial del ejercicio al derecho a la libertad de asociación. Este derecho a recurso jurídico comprende el derecho a una audiencia justa en un tribunal independiente e imparcial al respecto de los asuntos que afecten la materialización del derecho de cada quien a la libertad de asociación. El derecho a un juicio justo o al reconocimiento legal de nuestros derechos se garantiza en el Artículo 14 del [PIDCP](#), en el Artículo 7 de la [ACHPR](#), en el Artículo 6 del [CEDH](#) y en el Artículo 8 de la [CADH](#).

³¹⁹ [Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General número 31: Naturaleza de las obligaciones legales generales de los Estados Parte del Pacto. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Adoptada a 29 de marzo de 2004.](#)

El derecho a revisión judicial vale tanto para las asociaciones como para sus miembros:

116. Las asociaciones y sus fundadores y miembros tendrán derecho a una solución jurídica efectiva que concierna a todas las decisiones que afecten sus derechos fundamentales, en particular los que concierna a sus derechos a la libertad de asociación, expresión de opinión y asociación. Esto significa darles el derecho de apelar las decisiones o la inacción de las autoridades ante un tribunal independiente e imparcial, o de pedir que dicho tribunal revise tales decisiones o inacción y cualquier otro requisito que se estipule en la legislación, al respecto de su inscripción en un registro, los requisitos de su constitución, sus actividades, su prohibición o disolución y las penas que se les impusieren...

117. Todas las asociaciones deberán gozar de igualdad de condiciones ante tribunales imparciales y, en caso de una supuesta violación de alguno de los derechos de la asociación, gozarán de la plena protección de la ley para que se celebre una audiencia justa y pública. Este es un aspecto fundamental de la protección de las asociaciones contra su indebido control de parte del ejecutivo o de las autoridades administrativas.

118. De la misma manera, los fundadores, miembros y representantes de las asociaciones habrán de gozar del derecho a un juicio justo en cualquier proceso legal que ellos iniciaren o se abriere en su contra. Por lo tanto, en los asuntos que conciernan a las restricciones que se le impusieren a una asociación, el derecho a una audiencia justa ante un tribunal imparcial e independiente que se cree por ley es un requisito esencial que deberá asegurarse mediante legislación³²⁰.

13.2 Restitución/compensación

Según el derecho internacional, todo Estado Parte está obligado a dar reparaciones por cualquier lesión o daños que cause cuando viole su obligación de fomentar o proteger el derecho a la libertad de asociación al amparo de un tratado regional o internacional en materia de derechos humanos. Como hace casi cien años explicara el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (TPJI) [que antecedió a la actual Corte Internacional de Justicia (CIJ)], la reparación es «el complemento

³²⁰ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association\). 2015.](#)

indispensable de la no aplicación de un convenio; y no hay necesidad de que se manifieste así en el convenio mismo»³²¹.

En casos de violación de la libertad de asociación, las asociaciones y sus miembros tienen derecho a la restitución, así como a una compensación por los daños que se produzcan a consecuencia de esa violación de su derecho³²².

En las Directrices de la CADHP se indica que «además de la restitución que sea la solución jurídica de los daños que concretamente se hayan infligido, las asociaciones tendrán derecho a compensación por todos y cada uno de los daños que se hayan producido»³²³. De manera similar, en las Directrices Conjuntas de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia se instruye a los Estados en el sentido de que las soluciones jurídicas efectivas de las violaciones de la libertad de asociación que surjan de los tribunales nacionales «deberían incluir compensaciones por daños morales o pecuniarios»³²⁴.

Además, todos los principales tratados en materia de derechos humanos cuentan con un ente o un mecanismo de monitoreo que explícitamente prevé la obligación de los Estados Parte de intentar rectificar las violaciones de los derechos de las víctimas mediante una compensación por los daños sufridos. Los tribunales regionales de derechos humanos que correspondan se reservan una gran discrecionalidad para ordenar reparaciones y medidas concretas de solución jurídica.

En el Artículo 63 de la [CADH](#) se estipula que:

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere

³²¹ [Caso que concierne a la fábrica que se encuentra en Chorzów \(Reclamo de indemnización\) \[Méritos\]](#). TPJI. Sentencia de 13 de septiembre de 1928.

³²² [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai](#). Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 81.

³²³ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 62, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África](#). 22 de septiembre de 2016; párrafo 60.1.

³²⁴ [OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association\)](#). 2015. Párrafo 116.

pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

En el Artículo 41 del [CEDH](#) se estipula que:

Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa.

En el Artículo 27 del [Protocolo de la Carta Africana sobre la Creación del Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos](#) se afirma que:

- 1. Si la Corte encuentra que se ha producido una violación de los derechos humanos o de los pueblos, deberá dar las órdenes apropiadas para dar solución jurídica a la violación, entre las que se cuenta el pago de una compensación justa o una reparación.*
 - 2. En casos de suma gravedad y urgencia, y cuando fuere necesario para evitar daño irreparable a las personas, el Tribunal podrá adoptar las medidas provisionales que estime necesario.*
-

En el caso de [Baena Ricardo y otros contra Panamá](#), que concernía al despido indebido de empleados del gobierno por su participación en organizaciones de trabajadores, la Corte IDH otorgó a estos últimos (1) salarios caídos y beneficios laborales, desde el momento de su despido; (2) restitución a sus puestos, cuando fuere posible, e indemnización por despido, de no serlo; (3) un pequeño monto, en un solo pago, por persona, para compensar por daños morales; y (4) el reembolso de los gastos y los costos en que incurrieron los trabajadores para presentar el caso³²⁵.

En el caso de [HADEP y Demir contra Turquía](#), el TEDH denegó el pago de las grandes sumas que los demandantes exigían, puesto que no pudieron demostrar que existiera un nexo causal entre la violación y los daños que se procuraba compensar; pero, en cambio, el Tribunal sí les otorgó a los miembros del partido político disuelto un monto menor, en concepto de daños no pecuniarios, o morales³²⁶. En el mismo sentido, el TEDH ordenó que el Estado pagara sólo los costos y gastos para los cuales los demandantes pudieran presentar evidencias; en este caso, un cobro por servicios de traducción. En el caso de [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán](#), el TEDH denegó el pago de daños pecuniarios a una asociación que fue disuelta indebidamente, con el argumento de que

³²⁵ [Baena Ricardo y otros contra Panamá \(Fondo, reparaciones y costas\)](#). Corte IDH. Sentencia de 2 de febrero de 2001; párrafo 214.

³²⁶ [HADEP y Demir contra Turquía](#). TEDH. Sentencia de 14 de diciembre de 2010; párrafos 98-100.

la suma que fue presentada era hipotética y se basó sólo en una estimación de las oportunidades de búsqueda y petición de fondos que la asociación había perdido. Sin embargo, el Tribunal sí otorgó daños no pecuniarios, puesto que encontró que:

Los fundadores y miembros de la asociación deben haber sufrido daños no pecuniarios a consecuencia de la disolución de la asociación, daños que no pueden compensarse únicamente con la determinación de que hubo una violación. Para emitir un fallo que otorgue un trato igualitario, este Tribunal concede a la Asociación la suma de ocho mil euros en concepto de daños no pecuniarios, más las sumas que pudieren corresponder por impuestos. Esta suma ha de pagarse al señor Sabir Israfilov, que tendrá la responsabilidad de ponerla a disposición de la Asociación³²⁷.

En el caso de la [Sociedad Jurídica de Tanganica y otros contra la República Unida de Tanzania](#), el TADHP encontró que la prohibición de candidatos independientes en las elecciones que se puso en vigor en Tanzania violaba la obligación de ese país de fomentar la libertad de asociación, puesto que exigía que los particulares se unieran a una asociación política como requisito para poder postularse a un cargo público por elección. Entonces ordenó que Tanzania tomara «en un tiempo razonable, las medidas constitucionales, legislativas y de cualquier otra naturaleza que fueren necesarias para dar solución jurídica a las violaciones que ha identificado este Tribunal; e informe al mismo de las medidas que tome»; y le concedió al demandante la oportunidad adicional de presentar peticiones que concernieran a compensaciones y otras formas de reparación³²⁸.

13.3 El deber de investigar

No llevar a cabo una investigación completa, imparcial y efectiva de los casos de intimidación o ataque a los miembros de una asociación constituye una violación del derecho de cada miembro a la libertad de asociación.

En el caso de [Huilca-Tecse contra Perú](#), la Corte IDH concluyó que se produjo una serie de violaciones, incluso del derecho a la libertad de asociación, cuando un líder sindical peruano, Pedro Huilca Tecse, fue ejecutado extrajudicialmente por miembros del «Grupo Colina», escuadrón de la muerte que tenía nexos con el ejército de Perú³²⁹. El Estado no llevó a cabo una investigación completa, imparcial ni efectiva de los hechos. La Corte IDH determinó que el Estado violó el derecho de Huilca Tecse a la vida (Artículo 4) y a la libertad de asociación (Artículo 16) puesto que usó la inteligencia militar

³²⁷ [Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaiyán](#). TEDH. Sentencia de 8 de octubre de 2009 (fondo y justa reparación); párrafos 84-91.

³²⁸ [Sociedad Jurídica de Tanganica, Centro de Derechos Legales y Humanos y Reverendo Christopher R. Mtikila contra Tanzania](#), Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, sentencia de 14 de junio de 2013.

³²⁹ [Huilca-Tecse contra Perú](#) (Fondo, reparaciones y costas). Corte IDH. Sentencia de 3 de marzo de 2005; párrafo 72.

para facilitar la operación secreta de la ejecución de Huilca Tecse y posteriormente participó activamente en el ocultamiento del asesinato³³⁰. La Corte razonó que a Huilca Tecse no sólo se le privó arbitrariamente de su vida, sino que además se restringió su derecho a asociarse libremente sin sufrir presiones ni sentir temor del gobierno:

El artículo 16.1 de la Convención comprende el “derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”. Estos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo. Además, gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad. Por lo tanto, la ejecución de un líder sindical, en un contexto como el del presente caso, no restringe sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 16 tiene un alcance y un carácter especial. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de asociación³³¹.

La Corte sostuvo que cuando no se garantiza ni respeta plenamente el derecho de una persona a la vida no es posible ejercer plenamente la libertad de asociación, porque esta última acarrea consigo, implícitamente, la facultad de elegir cómo ejercerla:

Este Tribunal considera que el contenido de la libertad sindical, una forma de la libertad de asociación, implica la potestad de elección respecto de cómo ejercerla. En este sentido, un individuo no goza del pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación, si en realidad esta potestad es inexistente o se reduce de tal forma que no pueda ponerla en práctica. El Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses³³².

³³⁰ [Huilca-Tecse contra Perú \(Fondo, reparaciones y costas\). Corte IDH. Sentencia de 3 de marzo de 2005; párrafo 64.](#)

³³¹ [Huilca-Tecse contra Perú \(Fondo, reparaciones y costas\). Corte IDH. Sentencia de 3 de marzo de 2005; párrafo 69.](#)

³³² [Huilca-Tecse contra Perú \(Fondo, reparaciones y costas\). Corte IDH. Sentencia de 3 de marzo de 2005; párrafo 77.](#)

La Corte falló que, en este caso, el derecho a la libertad de asociación se volvió una ilusión porque Huilca Tecse no pudo ejercer libremente su derecho a asociarse libremente sin quedar sujeto a repercusiones mortales de parte de las autoridades de gobierno³³³. La Corte también consideró que el asesinato de Huilca Tecse y la circunstancia de que no se investigó ni se responsabilizó a nadie de ese crimen intimidaría a otros sindicalistas a imponerse a sí mismos una limitación y no asociarse con un grupo por medio a represalias similares³³⁴.

En el mismo sentido, cuando las autoridades del Estado hacen mal uso de sus facultades legales o de regulación con el propósito de hostigar a las asociaciones o a sus miembros, el Estado debe investigar y hacer responsables a quienes hayan hecho mal uso de la autoridad del Estado. Entre los abusos de esta naturaleza están las acusaciones penales por motivos frívolos, las auditorías arbitrarias, los allanamientos o registros sin orden judicial y otras formas de intimidación que se lleven a cabo con el propósito de hostigar a ciertas asociaciones en particular. En las Directrices de la Comisión Africana se observa que:

Cuando las autoridades impongan sanciones sin orden judicial, o las hayan impuesto, con el objetivo de hostigar a ciertas asociaciones en particular, se considerará responsables de violar el derecho a la libertad de asociación a quienes tengan la responsabilidad de procesar judicialmente tales casos³³⁵.

En caso de violación al derecho a la libertad de asociación, las asociaciones y sus miembros tienen derecho a restitución; y a compensación de todos los daños que se hayan producido a consecuencia de esa violación de sus derechos³³⁶.

En las Directrices de la Comisión Africana se indica que «además de a la restitución que sirva de solución jurídica de los daños concretos que se hayan infligido, las asociaciones tendrán derecho a compensación por todos y cada uno de los daños que hubieren sufrido»³³⁷. En las Directrices Conjuntas

³³³ [Huilca-Tecse contra Perú \(Fondo, reparaciones y costas\). Corte IDH. Sentencia de 3 de marzo de 2005; párrafo 78.](#)

³³⁴ [Huilca-Tecse contra Perú \(Fondo, reparaciones y costas\). Corte IDH. Sentencia de 3 de marzo de 2005; párrafo 78.](#)

³³⁵ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 62.2, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África. 22 de septiembre de 2016; párrafo 60.2.](#)

³³⁶ [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafo 81.](#)

³³⁷ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 62.1, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África. 22 de septiembre de 2016; párrafo 60.1.](#)

de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia se instruye de manera similar a los Estados en el sentido de que las soluciones jurídicas efectivas de las violaciones de la libertad de asociación que surjan de los tribunales nacionales «deberían incluir compensaciones por daños morales o pecuniarios»³³⁸

13.4 Investigación y proceso judicial

En los casos en que las violaciones del derecho a la libertad de asociación tomen la forma de hostigamiento o intimidación intencional contra una asociación o sus miembros, a las autoridades que lleven a cargo tal hostigamiento o intimidación se les deberá considerar penalmente responsables por el papel que cumplan en la violación de ese derecho. De acuerdo a las Directrices del CADHP:

Cuando las autoridades impongan sanciones sin orden judicial, o las hayan impuesto, con el objetivo de hostigar a ciertas asociaciones en particular, se considerará responsables de violar el derecho a la libertad de asociación a quienes tengan la responsabilidad de procesar judicialmente tales casos³³⁹.

Además, cuando actores que no pertenezcan al Estado amenacen o ataquen a los miembros de una asociación a causa de su pertenencia a la misma, el Estado deberá investigar y, en caso de que se cuente con evidencia suficiente, abrir causa judicial contra los responsables. No llevar a cabo una investigación completa, imparcial y efectiva de incidentes tales constituye una violación del derecho de los miembros de ese grupo a la libertad de asociación³⁴⁰.

³³⁸ OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia: [Directrices conjuntas en materia de libertad de asociación \(Joint Guidelines on Freedom of Association\)](#). 2015. Párrafo 116.

³³⁹ CADHP, [Directrices para la Libertad de Reunión y Asociación en África](#), 2017, párrafo 62.2, véase también [CADHP: Borrador de las Directrices sobre Libertades de Asociación y de Reunión Pacífica en África](#). 22 de septiembre de 2016; párrafo 60.2.

³⁴⁰ Véase, por ejemplo, [Huilca-Tecse contra Perú \(Fondo, reparaciones y costas\)](#). Corte IDH. Sentencia de 3 de marzo de 2005.