



Asamblea General

Distr. general
26 de julio de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

38º período de sesiones

18 de junio a 6 de julio de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

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

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, preparado de conformidad con las resoluciones 15/21 y 32/32 del Consejo.

En la sección II, el Relator Especial presenta un resumen de las actividades que llevó a cabo durante los primeros meses de su mandato.

En la sección III, enumera las siguientes tendencias mundiales identificadas en las distintas regiones respecto del ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación: a) el uso de legislación para reprimir el ejercicio legítimo de esta libertad; b) la penalización de las protestas pacíficas y el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para castigarlas o reprimirlas; c) la represión de los movimientos sociales; d) la estigmatización de los actores de la sociedad civil, y los ataques en su contra; e) las restricciones impuestas a determinados grupos; f) las restricciones de los derechos durante los períodos electorales; g) los efectos negativos del aumento del populismo y el extremismo; y h) los obstáculos encontrados en el espacio digital.

En la sección IV, el Relator Especial expone sus conclusiones y formula recomendaciones.

* El presente informe se presentó después del vencimiento del plazo a fin de incluir la información más reciente.



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

Índice

| | <i>Página</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Actividades del Relator Especial..... | 3 |
| A. Visitas a los países | 3 |
| B. Participación en distintas actividades | 3 |
| III. Tendencias vinculadas al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación determinadas sobre la base de las comunicaciones enviadas y la información recibida en el marco del mandato..... | 3 |
| A. Uso de la legislación para reprimir el ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación | 5 |
| B. Penalización de las protestas pacíficas, y uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para castigarlas o reprimirlas | 8 |
| C. Represión de los movimientos sociales | 9 |
| D. Estigmatización de los actores de la sociedad civil, y ataques en su contra | 10 |
| E. Restricciones impuestas a determinados grupos | 12 |
| F. Restricciones de los derechos durante los períodos electorales | 14 |
| G. Efectos negativos del aumento del populismo y el extremismo | 15 |
| H. Obstáculos encontrados en el espacio digital..... | 16 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones..... | 17 |

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación presenta este informe en el 38º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, con arreglo a sus resoluciones 15/21 y 32/32.
2. Se trata del primer informe temático del Relator Especial, Clément Voule, tras su nombramiento en el 37º período de sesiones del Consejo.
3. El Relator Especial agradece a los anteriores titulares del mandato la labor realizada durante los últimos siete años del mandato.
4. En la sección II, da cuenta de las actividades que desarrolló desde que asumió sus funciones como titular del mandato el 4 de abril de 2018. En la sección III, sobre la base de las comunicaciones puestas en práctica en el marco del mandato y la información recibida en los últimos siete años, el Relator Especial identifica las tendencias mundiales a través de su labor en las distintas regiones en lo que respecta al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Las conclusiones y recomendaciones se detallan en la sección IV.

II. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a los países

5. Habiendo asumido recientemente sus funciones, el Relator Especial quiere recordar, a todos los Gobiernos que han recibido solicitudes de visita a sus países de anteriores titulares del mandato, que tiene interés en llevarlas a cabo. Espera recibir respuestas positivas a las cartas y los recordatorios que envió hace poco tiempo a varios países en relación con las visitas.

B. Participación en distintas actividades

6. En abril de 2018, el Relator Especial participó en un acto en la ciudad de Washington D.C., organizado por Civic Space Initiative, para analizar actividades que podrían realizarse en el marco del mandato y para determinar posibles prioridades temáticas fundamentales.
7. En mayo de 2018, el Relator Especial asistió a la novena Asamblea Mundial del Movimiento Mundial para la Democracia, celebrada en Dakar con el nombre de “Creación de asociaciones estratégicas para la renovación democrática”, y participó en un taller sobre la formulación de un programa para la protección de la libertad de reunión pacífica y de asociación, como parte de las nuevas consultas acerca de la hoja de ruta y la visión futuras del mandato.
8. En junio de 2018, participó en la 25ª reunión anual de los procedimientos especiales.
9. Durante los primeros meses de su mandato, celebró numerosas reuniones en Ginebra con funcionarios gubernamentales de las misiones permanentes y agentes de la sociedad civil, así como con varios titulares de mandatos y representantes de los mecanismos regionales de derechos humanos.

III. Tendencias vinculadas al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación determinadas sobre la base de las comunicaciones enviadas y la información recibida en el marco del mandato

10. Desde el establecimiento del mandato del Representante Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, la labor relacionada con las comunicaciones ha sido fundamental en la actuación de los titulares del mandato frente a

las denuncias recibidas de violaciones de los derechos humanos que se encuadraban en el ámbito de su mandato.

11. En los últimos siete años se han publicado seis informes de conformidad con el mandato, con observaciones sobre las comunicaciones transmitidas a los Gobiernos y los agentes no estatales, y las respuestas recibidas de unos y otros (A/HRC/20/27/Add.3; A/HRC/23/39/Add.2; A/HRC/26/29/Add.1; A/HRC/29/25/Add.3; A/HRC/32/36/Add.3; y A/HRC/35/26/Add.3). Además, se enviaron en total 110 comunicaciones en el marco del mandato durante el período sobre el que se informa (1 de marzo de 2017 al 28 de febrero de 2018)¹. Se remitieron, en total, 1.156 comunicaciones, ya sea en forma individual o junto con otros titulares de mandatos, en las que se abordaron distintos aspectos de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

12. Basándose en las comunicaciones enviadas en el marco del mandato y la información recibida en los últimos siete años, el Relator Especial desea señalar las tendencias mundiales observadas en las distintas regiones en lo que respecta al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

13. La identificación de las tendencias vinculadas a situaciones en las que no ha sido posible ejercer esos derechos proporcionará al Relator Especial una base sólida para sustentar su labor y establecer las prioridades para el cumplimiento de sus funciones en el futuro.

14. En virtud del mandato se han enviado, en total, 295 comunicaciones al Grupo de África; 478, al Grupo de Asia y el Pacífico; 96, al Grupo de Europa Oriental; 205, al Grupo de América Latina y el Caribe; 67, al Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados; y 15, a diversos agentes no estatales.

15. El Relator Especial subraya que, a fin de tener una perspectiva más amplia y equilibrada del ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el presente informe debe leerse junto con las secciones de otros informes presentados por sus predecesores; en particular, junto con la sección sobre las mejores prácticas para la promoción y la protección de esos derechos contenida en el informe de 2012 del Relator Especial (véase A/HRC/20/27, párrs. 12 a 100), y con la sección sobre los logros de la sociedad civil que figura en el informe de 2017 del Relator Especial (véase A/HRC/35/28, párrs. 8 a 88).

16. Además, el Relator Especial reconoce la labor realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos mediante el informe titulado “Recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas” (A/HRC/32/20), que se centra en ejemplos de prácticas que optimizan el potencial de transformación de la sociedad civil.

17. Pese a la gran diversidad existente entre las distintas regiones del mundo, en los últimos siete años se han observado tendencias comunes en cuanto a la restricción de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, basadas en una serie de factores que comparten determinadas características en todo el mundo.

18. Problemas mundiales como las amenazas a la seguridad, la inestabilidad política, la fragilidad de las instituciones políticas y gubernamentales, las divisiones étnicas y religiosas, el resurgimiento de las ideologías fundamentalistas, la inestabilidad de las economías, las duras condiciones climáticas, la polarización de las elecciones, la desigualdad y la discriminación, las restricciones al acceso a la justicia y los conflictos armados son algunos de los factores que han contribuido a limitar, en el mundo entero, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

19. A través de las comunicaciones enviadas en virtud del mandato y la información recibida, el Relator Especial pudo determinar las tendencias siguientes: a) el uso de la legislación para reprimir el ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de reunión

¹ No se adoptaron medidas en relación con el mandato entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, ya que el cargo estuvo vacante durante ese período.

pacífica y de asociación; b) la penalización de las protestas pacíficas y el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para castigarlas o reprimirlas; c) la represión de los movimientos sociales; d) la estigmatización de los actores de la sociedad civil, y los ataques en su contra; e) las restricciones impuestas a determinados grupos; f) las restricciones de los derechos durante los períodos electorales; g) los efectos negativos del aumento del populismo y el extremismo; y h) los obstáculos encontrados en el espacio digital.

A. Uso de la legislación para reprimir el ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

20. El Relator Especial ha observado que se ha limitado el espacio cívico mediante la aprobación de leyes restrictivas que regulan el espacio y los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y que se ha utilizado legislación relativa a la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo y el orden público para reprimir esa libertad.

Legislación sobre seguridad y lucha contra el terrorismo

21. En todo el mundo, las consideraciones de seguridad nacional han dado lugar a la aprobación de medidas legislativas. En algunos casos, al restringir los derechos humanos, las leyes, sus enmiendas o sus revisiones han puesto en peligro el disfrute de la libertad de reunión pacífica y de asociación. Son ejemplos en este sentido las declaraciones del estado de emergencia, a veces sin la debida justificación; la redacción imprecisa de las definiciones de los actos de terrorismo y las amenazas a la seguridad pública; y la amplitud de las disposiciones legales que permiten la interpretación abusiva de las limitaciones a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

22. Los titulares del mandato han puesto de relieve la necesidad de que los Estados se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos al combatir el terrorismo y garantizar la seguridad pública. De conformidad con el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda restricción al ejercicio de los derechos de reunión pacífica y de asociación debe perseguir un interés legítimo y ser necesaria en una sociedad democrática.

23. Del examen de las comunicaciones enviadas conforme al mandato se desprende que algunos países de Europa Occidental, para hacer frente a las amenazas y los actos de terrorismo, han adoptado medidas administrativas y legislativas que han tenido como resultado la aprobación de leyes de redacción imprecisa; la prórroga de prácticas establecidas durante un estado de emergencia; el aumento discrecional de las facultades del poder ejecutivo; la prohibición o la restricción de las reuniones; mayores niveles de vigilancia y disminución de la supervisión judicial; y la restricción o la disolución de asociaciones². Los titulares del mandato también han expresado su preocupación por proyectos de ley que restringirían los derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de expresión en países del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados³.

24. También se plantearon, en el marco del mandato, cuestiones vinculadas a la imprecisión de la redacción de las leyes contra el terrorismo en un país de Europa Oriental, que podría repercutir ampliamente en el ejercicio de los derechos a la libertad de opinión, de expresión y de asociación⁴.

25. En la región del Oriente Medio y Norte de África, la sanción de nuevas leyes de lucha contra el terrorismo en algunos países ha despertado inquietud por la constante represión de activistas y disidentes. En particular, con la aprobación de nuevas leyes sobre terrorismo, algunos países hostigan crecientemente a activistas de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos a través de procedimientos judiciales y medidas administrativas, como la prohibición de viajar, con el objeto de acosarlos e intimidarlos para impedir su labor en

² Véanse las comunicaciones enviadas y la información recibida en el marco del mandato en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. En relación con los casos mencionados, véanse en particular Francia: FRA 7/2015; España: ESP 3/2015; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: GBR 4/2015 y GBR 2/2016.

³ Véanse Estados Unidos de América: USA 3/2017; Canadá: CAN 1/2015.

⁴ Véase Letonia: LVA 1/2016.

defensa de los derechos humanos. Del mismo modo, los titulares del mandato han observado en determinados países que se han introducido, en las leyes de lucha contra el terrorismo, enmiendas que socavan varios derechos, incluidos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En relación con varios Estados, se reiteró la preocupación ante leyes contra el terrorismo que podrían utilizarse de manera abusiva para restringir las libertades de las personas, especialmente al introducir una definición amplia del término “terrorismo”⁵.

26. En África, algunos Estados han utilizado las leyes relativas al orden público y la lucha contra el terrorismo o los estados de excepción para atacar a periodistas, blogueros, defensores de los derechos humanos y políticos de la oposición, y para limitar indebidamente los derechos de reunión y de asociación⁶.

27. También se registraron tendencias preocupantes en algunos países de América Latina. En el marco del mandato se plantearon inquietudes sobre el posible uso indebido de la legislación de lucha contra el terrorismo para coartar la libertad de reunión pacífica y de asociación, especialmente en relación con las definiciones imprecisas del terrorismo o la delincuencia organizada, el extremismo político y conceptos como los ataques contra la estabilidad del sistema democrático con el fin de subvertir el funcionamiento de sus instituciones⁷. Otros motivos de preocupación fueron el uso de la figura de los delitos de orden público redactada de manera ambigua y excesivamente amplia, y la concesión de poderes amplios a las fuerzas de seguridad del Estado para disolver reuniones⁸.

Leyes restrictivas que limitan a la sociedad civil y coartan los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

28. La otra importante tendencia legislativa que afecta los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación es la reducción del entorno propicio para la sociedad civil mediante la aprobación de leyes restrictivas que regulan el espacio cívico. Se utiliza legislación represiva para castigar la disidencia creando un marco jurídico complejo, con requisitos engorrosos, que rige el funcionamiento de organizaciones y grupos de la sociedad civil. En aras de la transparencia, para poder actuar, las asociaciones deben cumplir con reglamentos complicados, restrictivos e invasivos. Esas leyes suelen contener cláusulas que amenazan a las asociaciones con la cancelación de la inscripción, la pérdida de la personería jurídica o incluso la persecución penal por incumplimiento; de este modo, las desestabilizan e intimidan, ya que generan confusión, aumentan la carga administrativa que supone proseguir con sus actividades e infunden temor en sus miembros.

29. Las comunicaciones enviadas a este respecto indican que las restricciones y los obstáculos crecientes al espacio cívico se imponen principalmente a organizaciones que se ocupan de la promoción y la protección de los derechos humanos. Esta tendencia se traduce en el aumento de disposiciones jurídicas y administrativas destinadas a entorpecer las actividades de derechos humanos de entidades de la sociedad civil.

30. Por otra parte, en algunos casos se exige a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que armonicen sus actividades con las políticas oficiales y se les aplican duras sanciones si no lo hacen. Algunas leyes también excluyen determinados ámbitos de actuación, calificándolos, en forma general, de “políticos” o “perjudiciales para la seguridad nacional”.

31. Se enviaron comunicaciones a diversos países africanos sobre el uso de legislación de ese tipo para limitar la labor de organizaciones de la sociedad civil mediante la imposición de restricciones al tipo de actividades que pueden desarrollar las ONG y al acceso al financiamiento y la inscripción⁹. Asimismo, en relación con el mandato, se

⁵ Véanse Arabia Saudita: SAU 4/2016 y SAU 8/2016; Egipto: EGY 11/2015; Túnez: TUN 1/2015; Bahrein: BHR 5/2013.

⁶ Véanse Etiopía: ETH 4/2011, ETH 6/2011, ETH 6/2012 y ETH 6/2016; Uganda: UGA 1/2013; Camerún: CMR 2/2014; Kenya: KEN 7/2014.

⁷ Véanse Brasil: BRA 8/2015 y BRA 3/2014; Guatemala: GTM 8/2018; Venezuela (República Bolivariana de): VEN 2/2012, VEN 1/2015 y VEN 7/2016.

⁸ Véanse Chile: CHL 5/2012; Paraguay: PRY 1/2013; México: MEX 5/2017.

⁹ Véanse Burundi: BDI 4/2012; Kenya: KEN 8/2013; Nigeria: NGA 4/2014; Mauritania: MRT 3/2015; Uganda: UGA 1/2015 y UGA 2/2017; República Democrática del Congo: COD 2/2017.

remitieron comunicaciones a distintos Estados sobre proyectos de ley que motivaban inquietud porque limitarían indebidamente el derecho a reunirse pacíficamente e impondrían restricciones a diversos grupos de la sociedad civil¹⁰. Algunas leyes incluso penalizaban a las asociaciones no inscritas e introducían motivos amplios y discrecionales para revocar las inscripciones¹¹. En casos extremos, las autoridades llegaron a suspender o eliminar del registro a algunas organizaciones, a menudo por presunto incumplimiento de la legislación en vigor. Hubo numerosos casos de asociaciones suspendidas o cerradas por considerarse que no se ajustaban a la legislación aprobada poco antes que imponía nuevos requisitos a las ONG, como la obtención de certificados de inscripción o cualquier otra exigencia que los órganos estatales interpretaban de manera amplia¹².

32. En comunicaciones relativas a algunos países del Grupo de Estados de Europa Oriental se destacan ejemplos de esas restricciones, que consisten en gravosos requisitos de inscripción y normas de financiación engorrosas, incluidas inspecciones y excesivos requisitos de presentación de informes al Gobierno, todo lo cual va en detrimento de la libertad de reunión pacífica y de asociación¹³. En algunos casos, tras arduos esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil, se logró bloquear la aprobación de las leyes que introducían tales normas y reglamentos¹⁴.

33. También se enviaron comunicaciones a países latinoamericanos que habían aprobado legislación que implicaba un retroceso, ya que definía ambiguamente el término “asociación” e introducía nuevos requisitos que excedían los prescritos en el derecho internacional de los derechos humanos. En algunas situaciones, los titulares del mandato registraron la interferencia indebida del Estado que ponía en peligro la independencia de las asociaciones y que se tradujo, incluso, en el cierre de algunas organizaciones. En varias ocasiones, expresaron grave preocupación por las limitaciones ilegítimas del derecho a la reunión pacífica originadas en la aprobación de nuevas leyes¹⁵.

34. La restricción del acceso al financiamiento, en particular del extranjero, es motivo de especial preocupación. A pesar de que los Estados han reconocido en numerosas ocasiones que los recursos son necesarios para la existencia y el funcionamiento sostenible de las asociaciones, existe una clara tendencia a discriminar y estigmatizar a las organizaciones que reciben financiamiento del exterior. Además de ser pasibles de suspensión y disolución por incumplir los requisitos establecidos, las organizaciones están expuestas a sufrir procesos penales. El argumento que utilizan comúnmente los Gobiernos para justificar las restricciones a la financiación extranjera es que estas son necesarias para proteger la soberanía del Estado de injerencias externas. Con este argumento se estigmatiza, a sabiendas, a las asociaciones que recurren al financiamiento del exterior, pues se equipara los objetivos de estas entidades con los de agentes extranjeros. Deliberadamente se omite reconocer la legítima labor realizada por las asociaciones y su contribución al desarrollo nacional, por el solo hecho de que reciben fondos de fuentes extranjeras.

35. Se enviaron, a países de todas las regiones, comunicaciones donde se plantearon inquietudes acerca de las restricciones al financiamiento y la estigmatización de las asociaciones que reciben fondos del exterior. Son motivo de especial preocupación los Estados que consideran agentes extranjeros a las asociaciones¹⁶.

36. En algunos países de Asia, las leyes que regulan la utilización de donaciones extranjeras por las ONG impusieron graves limitaciones al derecho a la libertad de

¹⁰ Véanse Burundi: BDI 4/2012; Uganda: UGA 1/2013.

¹¹ Véanse Sudán del Sur: SSD 1/2013, SSD 1/2014 y SSD 1/2015.

¹² Véanse Burundi: BDI 1/2017; Sudán: SDN 1/2013; Eswatini: SWZ 2/2012; Zambia: ZMB 2/2014; Zimbabwe: ZWE 4/2012 y ZWE 8/2012.

¹³ Véanse Federación de Rusia: RUS 12/2011 y RUS 13/2013; Belarús: BLR 10/2011; Azerbaiyán: AZE 3/2013; Tayikistán: TJK 6/2014 y TJK 2/2016; Kirguistán: KGZ 2/2013, KGZ 1/2014, KGZ 5/2014 y KGZ 2/2015.

¹⁴ Véanse Kirguistán: KGZ 2/2013, KGZ 5/2014, KGZ 1/2014 y KGZ 2/2015.

¹⁵ Véanse Bolivia (Estado Plurinacional de): BOL 3/2014; Ecuador: ECU 1/2013, ECU 2/2013, ECU 4/2013, ECU 2/2014, ECU 4/2015, ECU 2/2016 y ECU 8/2016; Guatemala: GTM 1/2014 y GTM 8/2018; México: MEX 5/2017; Perú: PER 2/2015.

¹⁶ Véanse Federación de Rusia: RUS 12/2011, RUS 5/2012 y RUS 13/2013.

asociación aumentando la carga administrativa de las ONG¹⁷. Además, en el marco del mandato se pusieron de relieve los proyectos de ley orientados, en particular, a perjudicar a las organizaciones extranjeras¹⁸.

37. En los últimos años se ha observado, en algunos países, una tendencia a limitar las protestas mediante la aprobación de leyes restrictivas. Varias leyes que se debatieron o aprobaron incluían disposiciones que limitaban considerablemente la capacidad de los ciudadanos de a pie para expresar disenso político y críticas mediante manifestaciones pacíficas y actividades conexas, y que podían inhibir en especial a las minorías, los activistas, los miembros de la oposición política y otros grupos vulnerables que recurren a esos medios pacíficos para dar a conocer sus opiniones y puntos de vista¹⁹.

38. También se remitieron comunicaciones sobre reformas o enmiendas legislativas aprobadas con el objeto de aumentar las multas y penalizar el incumplimiento de las normas referentes a la organización y la participación en reuniones pacíficas. Esos cambios impusieron duras restricciones a las reuniones públicas e introdujeron disposiciones relativas a interdicciones generales, restricciones geográficas, notificaciones obligatorias y autorizaciones dependientes del mensaje de la reunión o de consideraciones sobre la circulación del tránsito²⁰. Se consideró que las enmiendas y reformas mencionadas permitían injerencias que superaban los criterios de necesidad y proporcionalidad.

B. Penalización de las protestas pacíficas, y uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para castigarlas o reprimirlas

39. El titular del mandato defendió enérgicamente la posición de que nadie debe ser penalizado ni debe recibir amenazas o sufrir violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias por ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El derecho a la protesta pacífica es un pilar fundamental de la gobernanza democrática y de las sociedades abiertas, mediante el cual las personas y los grupos pueden expresar sus opiniones sobre cuestiones de interés público. Al ejercerlo, en un entorno propicio, pueden configurar el debate público y mejorar la gobernanza general. El derecho a la libertad de reunión pacífica es un instrumento esencial a través del cual las personas y los grupos pueden dar a conocer sus opiniones a quienes los gobiernan, a fin de conformar las políticas públicas y las decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto. Constituye, para los Gobiernos, un barómetro que puede ayudarlos a calibrar y ajustar sus políticas y decisiones. Sin embargo, en algunos contextos, el ejercicio de ese derecho se considera una amenaza a la gobernanza y el orden público.

40. En 2016 se preparó, en el marco del mandato, un informe conjunto con el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones (A/HRC/31/66). En la publicación, los Relatores Especiales señalaron que, pese a la función cada vez más destacada que desempeñaban las reuniones, seguían sin comprenderse claramente el derecho y las normas internacionales de derechos humanos aplicables. El informe contiene una recopilación de recomendaciones prácticas, organizada en torno a diez principios generales para la gestión adecuada de las manifestaciones, y un resumen de las normas jurídicas internacionales aplicables, seguidos de recomendaciones prácticas sobre la forma en que esos principios deben implementarse, con el objetivo de garantizar una mejor protección de los diversos derechos de quienes participan en reuniones y asociaciones.

41. El uso indiscriminado y excesivo de la fuerza por parte de los agentes del orden para combatir o reprimir protestas pacíficas se registró en países de todas las regiones.

42. Se remitieron comunicaciones a países del Grupo de Europa Oriental y del Grupo de Asia y el Pacífico sobre el uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad para

¹⁷ Véanse Bangladesh: BGD 3/2014 y BGD 7/2012.

¹⁸ Véase China: CHN 2/2015.

¹⁹ Véanse Azerbaiyán: AZE 5/2012; Federación de Rusia: RUS 7/2016.

²⁰ Véanse Polonia: POL 1/2012; España: ESP 1/2015, ESP 3/2015 y ESP 1/2015; Montenegro: MNE 1/2015.

reprimir las manifestaciones²¹. Las reuniones pacíficas se prohibieron en varios países, y se extendió cada vez más la práctica de las autoridades de exigir notificación como condición para organizar las protestas²². En varios países de las regiones mencionadas hubo manifestantes detenidos y penalizados por haber participado en reuniones pacíficas²³.

43. Análogamente, se registraron varios casos en países del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados²⁴. Despertó especial preocupación la represión de manifestantes pacíficos en contextos de ocupación y de defensa de la autodeterminación²⁵.

44. En las comunicaciones enviadas por los titulares de los mandatos se señaló que las reuniones también estuvieron limitadas en algunos países del Grupo de África²⁶, donde las fuerzas de seguridad solían hacer uso de la violencia como primer recurso para dispersar las reuniones, que eran, en su mayoría, pacíficas²⁷. Las autoridades equiparaban los movimientos de protesta pacíficos con amenazas a la seguridad y el orden público, y concedían a las fuerzas de seguridad amplios poderes para poner coto a las protestas. En consecuencia, muchos manifestantes fueron detenidos y encarcelados de forma arbitraria, así como penalizados por participar en protestas pacíficas²⁸. Además, se denunciaron numerosos casos de tortura y malos tratos a manifestantes²⁹. En algunos casos, el uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad dejó como saldo muertos y heridos³⁰.

45. Los titulares de los mandatos expresaron su preocupación por el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos en diversos países de la región de Asia y el Pacífico. Las protestas en cuestión giraban en torno a temas como la libertad de religión, los desalojos forzosos, los derechos ambientales y los derechos de los pueblos indígenas y las minorías étnicas³¹. Se observó una clara tendencia a la represión violenta de protestas pacíficas en algunos países del Oriente Medio. Los titulares de los mandatos manifestaron su inquietud por lo que parecía ser, en varios de esos países, la creciente penalización de activistas de la sociedad civil por su participación en manifestaciones pacíficas.

46. Una creciente tendencia a la tipificación de las protestas como delito se registró en algunos países de América Latina, donde el ejercicio de los derechos puede derivar en la imputación de cargos de terrorismo o traición a la patria, con un acceso muy limitado a la justicia, y en la brutal represión de manifestaciones pacíficas³².

C. Represión de los movimientos sociales

47. En todo el mundo, salieron personas a las calles para protestar contra la corrupción, el elevado costo de vida, la desigualdad, la marginación y la falta de acceso a los recursos,

²¹ Véanse Armenia: ARM 1/2015; Azerbaiyán: AZE 5/2012; Georgia: GEO 1/2011; Kazajstán: KAZ 5/2011; Federación de Rusia: RUS 13/2011; Ucrania: UKR 1/2014.

²² Véanse Federación de Rusia: RUS 14/2013; Kazajstán: KAZ 2/2015; Uzbekistán: UZB 3/2016.

²³ Véanse Armenia: ARM 1/2015; Azerbaiyán: AZE 2/2013; Uzbekistán: UZB 1/2012; Kazajstán: KAZ 2/2015 y KAZ 2/2016; ex República Yugoslava de Macedonia: MKD 2/2015; Belarús: BLR 1/2017.

²⁴ Véanse España: ESP 2/2012; Turquía: TUR 3/2013.

²⁵ Véase España: ESP 2/2012.

²⁶ Véanse Camerún: CMR 1/2012; Kenya: KEN 1/2013.

²⁷ Véanse Angola: AGO 5/2013; Djibouti: DJI 2/2015; Guinea-Bissau: GNB 1/2017; Kenya: KEN 3/2014 y KEN 13/2017; Madagascar: MDG 2/2012; Mauritania: MRT 1/2017; Senegal: SEN 1/2012.

²⁸ Véanse Angola: AGO 2/2013 y AGO 3/2013; Camerún: CMR 2/2012 y CMR 2/2016; Kenya: KEN 1/2015; Sudán: SDN 1/2012 y SDN 5/2017; Eswatini: SWZ 2/2015; Zimbabwe: ZWE 2/2012 y ZWE 3/2013.

²⁹ Véanse Angola: AGO 2/2011; Camerún: CMR 2/2012 y CMR 4/2017; Sudán: SDN 4/2012.

³⁰ Véanse Etiopía: ETH 5/2014; Malawi: MWI 3/2011; Sudán: SDN 5/2012, SDN 7/2013 y SDN 5/2016; Togo: TGO 1/2016.

³¹ Véanse China: CHN 11/2016, CHN 7/2013 y CHN 10/2012; Nepal: NPL 1/2017.

³² Véanse Cuba: CUB 2/2012 y CUB 6/2012; Brasil: BRA 1/2013 BRA 3/2013 y BRA 3/2014; Guatemala: GTM 6/2012; Nicaragua: NIC 6/2015; Panamá: PAN 7/2012; Venezuela (República Bolivariana de): VEN 2/2012 y VEN 4/2014.

las oportunidades y un espacio democrático donde pudieran dar a conocer sus opiniones. Muchas de esas protestas contaron con la participación de jóvenes y comenzaron como reacciones espontáneas ante decisiones que se consideraban agravantes de problemas no resueltos y de larga data que habían sido objeto de reclamos de la población. En varios casos, los titulares de mandatos emitieron comunicaciones sobre la represión de esos movimientos, percibidos por algunos Gobiernos como amenazas para la estabilidad y el orden públicos.

48. Los titulares de los mandatos también señalaron que la participación de las personas en el sector de la explotación de los recursos naturales era notoriamente difícil, dado el carácter secreto de los correspondientes procesos de adopción de decisiones y sus resultados, la falta de mecanismos mediante los cuales las partes interesadas pudieran expresar sus preocupaciones, la índole sumamente técnica de muchas de las deliberaciones y los intereses financieros en juego. Ese entorno poco transparente creó condiciones en que la corrupción podía prosperar e impulsó a las autoridades a hacer caso omiso de las voces de los grupos o agentes menos visibles. A ese respecto, los titulares de los mandatos registraron un número considerable de comunicaciones en todo el mundo que reflejaban un conflicto de intereses entre grupos de la sociedad civil, empresas privadas y el Estado en cuanto a la explotación de los recursos naturales.

49. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son fundamentales en la creación de espacios y oportunidades para la participación genuina y efectiva de los agentes de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones en todo el espectro de las actividades de explotación de los recursos naturales. Contribuyen a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la explotación de los recursos y son requisito previo esencial para la consecución del objetivo final de garantizar los derechos sustantivos. Los derechos de reunión pacífica y de asociación pueden facilitar un diálogo constructivo, que es necesario habida cuenta de los intereses comunes y, en ocasiones, las prioridades contradictorias inherentes a la explotación de los recursos naturales (véase A/HRC/29/25, párr. 10).

D. Estigmatización de los actores de la sociedad civil, y ataques en su contra

50. En el marco del mandato, se recibieron numerosos informes sobre violaciones de los derechos de defensores de los derechos humanos, activistas, dirigentes comunitarios y otros agentes de la sociedad civil, quienes se vieron obligados a llevar adelante sus actividades legítimas en un ambiente cada vez más hostil, caracterizado por leyes restrictivas sobre la inscripción de ONG y asociaciones, y sobre la recepción y el uso de financiación extranjera por parte de ellas (véase la sección III.B), así como por una tendencia creciente de amenazas, hostigamiento, intimidación e incluso actos de violencia cometidos por agentes tanto estatales como no estatales.

51. En particular, hubo un aumento de la penalización de las actividades de los defensores de los derechos humanos, que se manifestó en detenciones arbitrarias y, en algunos casos, malos tratos y tortura durante la privación de libertad, y un número preocupante de presuntas represalias contra las personas que trataban de cooperar o cooperaban con el sistema de las Naciones Unidas y con otros mecanismos regionales de derechos humanos. Conforme al mandato, las amenazas contra los defensores de los derechos humanos, incluidos los miembros de las asociaciones, se consideran un grave motivo de preocupación, no solo para las personas afectadas, sino, de manera más general, por el mensaje que envían a otros agentes de la sociedad civil y a quienes desean participar en la labor en favor de los derechos humanos y expresar opiniones discrepantes (véase A/HRC/29/25/Add.3, párr. 510).

52. En un informe publicado en 2017 en el marco del mandato se mencionaron los ataques dirigidos contra defensores de los derechos humanos y activistas políticos en la región del Oriente Medio y Norte de África por desarrollar pacíficamente actividades relacionadas con los derechos humanos y por ejercer legítimamente su derecho a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, por cualquier vía, electrónica o no. Las

comunicaciones enviadas se refirieron a las prohibiciones de viajes, la congelación de activos y las denuncias de tortura y malos tratos por parte de funcionarios, a menudo utilizados para obtener confesiones durante los interrogatorios (véase A/HRC/35/28/Add.3, párr. 508). En algunos casos, los titulares del mandato reiteraron su gran preocupación por la grave escalada de la ofensiva contra miembros independientes de la sociedad civil, entre ellos, defensores de los derechos humanos, abogados, sindicatos, periodistas, opositores políticos y manifestantes, y por la tendencia de aumento de la violencia y las restricciones contra la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos, como las enormes oleadas de detenciones y, en una situación, la imposición masiva de la pena de muerte por cargos de reunión ilícita³³.

53. En varios países de Europa Oriental y Asia Central se observaron unas cuantas prácticas preocupantes en relación con la represión de activistas por motivos políticos, en particular su vigilancia, interrogatorio, detención y condena bajo cargos falsos, la congelación de sus activos y la imposición de prohibiciones de viaje. Numerosos defensores de los derechos humanos fueron acusados, con arreglo a la legislación de lucha contra el terrorismo, por actividades consideradas una amenaza contra la seguridad del Estado. En algunos países, se observó una verdadera estrategia de persecución de activistas, que creó un clima de temor y dio lugar a la autocensura. Se enviaron numerosas comunicaciones que pusieron de relieve un patrón de campañas discriminatorias dirigidas a silenciar la disidencia³⁴.

54. Se enviaron varias comunicaciones a Gobiernos de países de Europa Occidental en las que se plantearon cuestiones relativas a la no devolución de personas que podrían correr riesgo de sufrir torturas o malos tratos al regresar a sus países de origen³⁵. En otros países del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados, la persecución de los defensores de los derechos humanos se tradujo en la vigilancia ilegal de las organizaciones³⁶.

55. Análogamente, en un número preocupante de comunicaciones se subrayó la existencia de un cuadro generalizado de ataques contra defensores de los derechos humanos en algunos países de África. Las tendencias indicaban que las autoridades empleaban estrategias comunes para intimidar y silenciar a defensores de los derechos humanos, manifestantes y periodistas, quienes eran objeto de amenazas, incluidas amenazas de muerte, agresiones físicas, campañas de desprestigio y difamación, detenciones y encarcelamientos arbitrarios, y la penalización bajo cargos falsos, a menudo por supuestas violaciones del orden público, como parte de juicios injustos. El número de homicidios y desapariciones forzadas registrado durante el período sobre el que se informa, y el grado de impunidad que rodea esos delitos, a menudo cometidos por funcionarios, despertaron especial preocupación. En este contexto, se enviaron numerosas comunicaciones a diversos países de la región³⁷.

³³ Véanse Egipto: EGY 12/2011, EGY 13/2011, EGY 2/2012, EGY 16/2013, EGY 19/2013, EGY 14/2014, EGY 9/2014, EGY 4/2015, EGY 16/2015, EGY 17/2015, EGY 1/2016, EGY 2/2016, EGY 4/2016, EGY 5/2016, EGY 6/2016, EGY 7/2016, EGY 8/2016, EGY 10/2016, EGY 1/2017, EGY 3/2017, EGY 4/2017, EGY 7/2017, EGY 14/2017 y EGY 16/2017.

³⁴ Véanse Azerbaiyán: AZE 2/2011, AZE 3/2011, AZE 4/2012, AZE 4/2013, AZE 5/2013, AZE 2/2014, AZE 3/2014, AZE 4/2014, AZE 5/2014, AZE 2/2015, AZE 3/2015, AZE 4/2015, AZE 4/2017 y AZE 5/2017; Belarús: BLR 6/2011, BLR 7/2011, BLR 9/2011, BLR 2/2012, BLR 3/2012, BLR 4/2012, BLR 1/2013, BLR 2/2013 y BLR 2/2017; Kazajstán: KAZ 2/2012, KAZ 7/2012, KAZ 1/2015, KAZ 1/2016, KAZ 3/2016, KAZ 4/2016 y KAZ 2/2017; Uzbekistán: UZB 1/2013, UZB 2/2014, UZB 3/2015 y UZB 4/2015.

³⁵ Véanse Francia: FRA 1/2012; Países Bajos: NLD 3/2012; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: GBR 2/2014; Italia: ITA 4/2015.

³⁶ Véase Canadá: CAN 2/2015.

³⁷ Véanse Angola: AGO 2/2015 y AGO 3/2015; Burundi: BDI 3/2012, BDI 1/2014 y BDI 2/2017; Camerún: CMR 6/2012, CMR 1/2015, CMR 1/2017, CMR 3/2017 y CMR 5/2017; Chad: TCD 1/2017; Congo: COG 1/2017; Côte d'Ivoire: CIV 1/2014; República Democrática del Congo: COD 4/2012; Djibouti: DJI 2/2011, DJI 1/2014, DJI 1/2015, DJI 1/2016 y DJI 1/2017; Etiopía: ETH 4/2011, ETH 4/2012, ETH 3/2014, ETH 7/2014 y ETH 2/2015; Guinea: GIN 3/2015; Kenya: KEN 1/2012, KEN 3/2013, KEN 4/2013, KEN 5/2013, KEN 6/2014, KEN 2/2015 y KEN 11/2017;

56. En un número considerable de comunicaciones enviadas a países de la región de América Latina y el Caribe se puso de relieve un patrón de ataques contra defensores de los derechos humanos y otros agentes de la sociedad civil, quienes enfrentaron cada vez más violaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y sufrieron ataques porque se consideraba que sus actividades amenazaban la seguridad nacional o eran contrarias al orden público. Muchos de esos agentes eran defensores de los derechos humanos vinculados al medio ambiente, incluidos miembros de pueblos indígenas y campesinos, quienes se oponían a proyectos de extracción o explotación de recursos naturales.

57. En Asia, los defensores de los derechos humanos relacionados con el ambiente corrieron cada vez más riesgos. Fueron objeto de amenazas y violaciones, incluso homicidios, por su labor pacífica y legítima en defensa de los derechos humanos, especialmente en el contexto de proyectos de explotación de recursos naturales³⁸. Se expresó preocupación, en particular, respecto de quienes realizaban campañas pacíficas contra proyectos de minería a gran escala que infringían los derechos de las comunidades³⁹. También se enviaron comunicaciones relativas a los defensores de los derechos humanos en el ámbito del medio ambiente⁴⁰.

E. Restricciones impuestas a determinados grupos

58. El disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación es importante, en particular, para los grupos que se encuentran especialmente expuestos a situaciones de riesgo porque constituyen una minoría o están marginados. El ejercicio de estos derechos es esencial para reafirmar la identidad de esos grupos y para lograr que se tengan en cuenta sus intereses. A fin de promover la estabilidad y la cohesión social, es importante hacer valer los derechos de esos grupos a la libertad de reunión y de asociación pacíficas en un entorno seguro y propicio. Con ese propósito, el titular del mandato estudió detalladamente, con especial atención, el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación por determinados grupos y personas, entre ellos los que corren mayor riesgo. El titular del mandato reconoció que los grupos expuestos a mayores riesgos compartían la experiencia de la discriminación, la desigualdad de trato y el acoso, y los describió basándose en el nivel de marginación que sufrían en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Algunos de los grupos que se consideraban en situación de mayor riesgo fueron las personas con discapacidad; los jóvenes, incluidos los niños; las mujeres; las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI); los miembros de grupos minoritarios; los pueblos indígenas; los desplazados internos; y los no nacionales, incluidos los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migratorios (véase A/HRC/26/29, párr. 10).

59. En numerosas ocasiones, los titulares del mandato expresaron su inquietud por la violencia policial, el acoso y la intimidación judicial contra las reuniones celebradas por mujeres en distintas partes del mundo. Por ejemplo, en algunos países de las regiones de Asia y el Pacífico, América Latina y África, se recibieron denuncias de actos de violencia contra mujeres y de hostigamiento y detención de mujeres activistas de los derechos sobre la tierra. También se registró un caso de presunta privación de libertad de un gran grupo de defensoras de los derechos humanos por protestar pacíficamente contra la construcción de una presa. Asimismo, se consignaron el caso de grupos opositores dirigidos por mujeres

Malawi: MWI 4/2011, MWI 2/2015 y MWI 1/2017; Nigeria: NGA 1/2014 y NGA 2/2013; Senegal: SEN 2/2011; Mauritania: MRT 2/2012, MRT 1/2016 y MRT 2/2016; Mozambique: MOZ 1/2016; Rwanda: RWA 2/2014, RWA 2/2015 y RWA 1/2016; Sierra Leona: SLE 1/2011 y SLE 2/2015; Somalia: SOM 2/2013, SOM 6/2013, SOM 1/2016, SOM 2/2016 y SOM 1/2017; Sudáfrica: ZAF 1/2016; Sudán: SDN 3/2012, SDN 7/2012, SDN 4/2013, SDN 1/2014, SDN 3/2014, SDN 4/2014, SDN 1/2015, SDN 2/2015, SDN 2/2016, SDN 6/2016, SDN 9/2016 y SDN 1/2017; Uganda: UGA 2/2016 y UGA 5/2016; Zambia: ZMB 2/2013; Zimbabwe: ZWE 3/2011, ZWE 5/2011, ZWE 7/2011, ZWE 5/2012, ZWE 1/2013, ZWE 1/2014 y ZWE 1/2015.

³⁸ Véanse Filipinas: PHL 7/2012 y PHL 2/2014.

³⁹ Véase Filipinas: PHL 7/2012.

⁴⁰ Véanse India: IND 19/2011 e IND 7/2015; Tailandia: THA 2/2016; Viet Nam: VNM 7/2016.

que fueron convertidos en objetivo de las fuerzas de seguridad al manifestarse pacíficamente en defensa de los derechos de las personas recluidas y el caso de mujeres de una organización local golpeadas y detenidas tras organizar una manifestación pacífica frente a un parlamento (véase A/HRC/26/29, párr. 42).

60. Los defensores y activistas LGBTI resultan especialmente vulnerables a los ataques físicos y corren riesgo de ser detenidos, encarcelados y hostigados por las autoridades y por agentes no estatales. Numerosas comunicaciones relativas a distintos países de África, Europa Oriental, Asia Central, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe se remitieron con arreglo al mandato en relación con violaciones de los derechos a la libertad de asociación y de reunión de las personas por su orientación sexual o por su promoción de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. Estas violaciones incluyen la denegación de la inscripción de las organizaciones de personas LGBTI; la perturbación o la prohibición de actos pacíficos organizados por asociaciones de personas LGBTI; la detención y el encarcelamiento arbitrarios de las personas LGBTI; las diferencias arbitrarias en el control policial de las reuniones pacíficas; y la vigilancia ilegal de las asociaciones que promueven los derechos de las personas LGBTI, entre otras⁴¹.

61. Varias comunicaciones abordaron presuntas restricciones a la libertad religiosa y al derecho a congregarse, celebrar el culto y practicar una religión impuestas a miembros de religiones minoritarias en países pertenecientes al Grupo de Estados de Europa Oriental⁴².

62. Un número considerable de comunicaciones abordó el uso de la fuerza contra personas que ejercían sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de expresión en países de la región de Asia y el Pacífico. La mayoría de esas comunicaciones se refería a manifestaciones organizadas por miembros de minorías étnicas o de otro tipo⁴³.

63. El titular del mandato también expresó su preocupación ante las leyes que, por motivos prohibidos, impiden explícitamente a determinados grupos o personas formar asociaciones, lo que constituye una violación de sus derechos. Por ejemplo, en algunos países, los trabajadores migratorios tienen prohibido explícitamente constituir sindicatos o afiliarse a ellos.

64. Otras prácticas que no están directamente vinculadas con el derecho a la libertad de reunión pacífica y pueden afectar a los jóvenes también pueden utilizarse para impedir que determinados grupos ejerzan libremente este derecho. Entre ellas figuran la expulsión de estudiantes de las universidades por participar en protestas pacíficas; la detención y la exclusión de estudiantes que reclaman pacíficamente la libertad de estudiar en su idioma nativo, y el uso excesivo de la fuerza contra ellos; la amenaza de revocar la condición de residente, refugiado o asilado por participar en manifestaciones pacíficas; la existencia de obstáculos institucionales que impiden a los manifestantes recibir asistencia de un abogado competente en caso de ser acusados de delitos vinculados a esas reuniones (incluidos actos de hostigamiento e intimidación contra los citados abogados); y la amenaza de rescisión de un contrato de empleo (y de revocación del permiso de residencia asociado a dicho contrato, en algunos casos) por tomar parte en protestas pacíficas, tanto en el caso de extranjeros como en el de migrantes (véase A/HRC/26/29, párr. 47).

65. En muchos de los países ricos en recursos de diferentes regiones, el titular del mandato observó un número considerable de enfrentamientos entre habitantes no indígenas

⁴¹ Véanse Túnez: TUN 1/2016; Bosnia y Herzegovina: BIH 1/2014; Georgia: GEO 1/2013; Kosovo: KSV 1/2013; ex República Yugoslava de Macedonia: MKD 1/2013 y MKD 2/2013; República de Moldova: MDA 3/2012 y MDA 2/2013; Federación de Rusia: RUS 12/2011 y RUS 4/2013; Serbia: SRB 1/2013; Ucrania: UKR 3/2012; Botswana: Oficina 2/2013; Camerún: CMR 3/2013; Nigeria: NGA 5/2011, NGA 4/2013 y NGA 1/2014; Uganda: UGA 5/2012, UGA 1/2014 y UGA 6/2016; Zambia: ZMB 4/2015; Zimbabwe: ZWE 6/2012 y ZWE 9/2012; Haití: HTI 1/2013 y HTI 2/2016; Colombia: COL 10/2012; Costa Rica: CRI 2/2012; Ecuador: ECU 3/2014; Honduras: HND 3/2015 y HND 6/2017; Venezuela (República Bolivariana de): VEN 5/2014.

⁴² Véanse Armenia: ARM 1/2011; Hungría: HUN 2/2011; Kazajstán: KAZ 1/2014; Kirguistán: KGZ 3/2015; República de Moldova: MDA 1/2015; Federación de Rusia: RUS 6/2015 y RUS 2/2017.

⁴³ Véanse Marruecos: MAR 1/2012, MAR 5/2014, MAR 6/2015 y MAR 5/2016; Myanmar: MMR 8/2013, MMR 9/2013, MMR 13/2013 y MMR 5/2016.

de zonas rurales y grupos indígenas, o entre grupos indígenas y empresas extractivas y el Estado, que dieron origen a actuaciones penales después de las manifestaciones o al uso excesivo de la fuerza como reacción ante protestas de grupos que se oponían a desalojos o a otros proyectos. Otra tendencia preocupante señalada por el titular del mandato fue el procesamiento de los manifestantes.

F. Restricciones de los derechos durante los períodos electorales

66. Las elecciones son un momento único en la vida democrática de cualquier Estado, que determinan la orientación de las políticas y las prioridades. Ningún otro acto ilustra mejor el derecho a la participación pública, y ningún otro momento requiere un ejercicio más sólido y una mayor protección de las libertades de reunión y de asociación. El contexto de las elecciones también puede tener un impacto significativo en los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Ello es particularmente cierto cuando se prohíben sistemáticamente las reuniones o cuando las personas activas en las asociaciones que promueven la transparencia y la equidad de los procesos electorales y defienden los principios democráticos son objeto de acoso e intimidación por su activismo cívico.

67. En 2013, se prestó atención considerable a este tema en el marco del mandato y se presentó un informe completo donde se documentaron numerosas amenazas a la libertad de reunión y de expresión en el contexto de las elecciones (A/68/299).

68. La conclusión más importante del informe fue que las elecciones no ocurren en el vacío y no pueden juzgarse exclusivamente por lo que sucede en la votación. El titular del mandato prestó especial atención a los acontecimientos que se producen antes y después de las elecciones, y examinó la situación de los derechos a largo plazo, en particular en lo que respecta a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Durante las elecciones, las personas deberían tener más, y no menos, espacio para ejercer sus derechos de reunión y asociación. El titular del mandato destacó que los períodos electorales eran un momento importante para construir instituciones democráticas que dieran respuestas y rindieran cuentas, y que los Estados debían establecer salvaguardias muy estrictas y claras para impedir la injerencia indebida en las libertades públicas (véase A/68/299, párr. 56).

69. Aunque las elecciones fueron pacíficas en algunos países, en otros materializaron el malestar social y político preexistente, lo que intensificó las tensiones. Es lo que ocurrió, en particular, en aquellos Estados en los que, debido a un déficit democrático, era poco probable que se entregara el poder.

70. En lo que respecta a los países asiáticos, se expresó inquietud ante la creciente tendencia a la represión de las críticas contra los Gobiernos formuladas por partidos políticos o por ONG, que pareció acelerarse por la proximidad de elecciones, en un intento por silenciar e intimidar a las voces críticas. Las comunicaciones referentes a los países del Oriente Medio abordaron importantes restricciones a los derechos de asociación y de expresión, las cuales consistieron en la interrupción del acceso a Internet, el cierre de medios de comunicación y la detención de periodistas y defensores de los derechos humanos.

71. En África, el número considerable de comunicaciones enviadas indicó un aumento alarmante de la restricción del espacio cívico en el contexto de las elecciones⁴⁴. Los Gobiernos utilizaron una fuerza excesiva para reprimir las protestas en todo el continente, justificando su actuación con los disturbios sociales, pero el uso de la fuerza desencadenó

⁴⁴ Véanse Malawi: MWI 3/2011; Senegal: SEN 1/2012; Zimbabwe: ZWE 3/2012, ZWE 4/2012, ZWE 5/2012, ZWE 8/2012, ZWE 9/2012 y ZWE 1/2013; Eswatini: SWZ 2/2012 y SWZ 3/2012; Kenya: KEN 1/2013 y KEN 8/2013; Burundi: BDI 1/2014; República Democrática del Congo: COD 3/2015, COD 4/2015, COD 5/2015, COD 1/2016, COD 3/2016, COD 2/2016, COD 4/2016, COD 5/2016 y COD 7/2016; Etiopía: ETH 5/2014, ETH 7/2014, ETH 2/2015, ETH 4/2015, ETH 5/2015, ETH 2/2016 y ETH 5/2016; Congo: COG 2/2015 y COG 1/2016; Gabón: GAB 1/2016; Gambia: GMB 1/2016 y GMB 1/2017; Uganda: UGA 2/2016, UGA 3/2016 y UGA 5/2016; Chad: TCD 1/2016, TCD 2/2016 y TCD 3/2016; Kenya: KEN 3/2016, KEN 4/2016, KEN 5/2016, KEN 6/2016, KEN 3/2017 y KEN 6/2017.

nuevas reacciones de la población. La dura represión de las manifestaciones dejó como saldo numerosas víctimas de ejecuciones extrajudiciales, detenciones y encarcelamientos arbitrarios, y desapariciones. Numerosos opositores políticos y defensores de los derechos humanos que promovían el cambio político enfrentaron acoso judicial, físico y verbal durante los períodos de elecciones, lo que les impidió participar en actividades electorales. En algunos países, las manifestaciones pacíficas sufrieron restricciones generales y fueron severamente reprimidas, en medio de las tensiones políticas imperantes en época de elecciones. En otros países se informaron numerosas violaciones de los derechos de reunión y de asociación.

72. Además, varias comunicaciones se refirieron a las detenciones y las reclusiones arbitrarias de defensores de los derechos humanos, las restricciones de las reuniones y el uso excesivo de la fuerza, que tuvieron como resultado centenares de ejecuciones sumarias por parte de las fuerzas de seguridad en el contexto de las elecciones.

73. Varios países de la región de América Latina sufrieron la violenta represión de manifestaciones pacíficas durante períodos electorales. Asimismo, el titular del mandato expresó su preocupación por el acoso y las amenazas de que fueron objeto los observadores de las elecciones⁴⁵.

G. Efectos negativos del aumento del populismo y el extremismo

74. En 2016, en el marco del mandato se presentó un informe centrado en la manera en que el fundamentalismo podría incentivar la intolerancia que da lugar a violaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; en él se pusieron de relieve las responsabilidades de los Estados y los agentes no estatales en lo que respecta a la prevención de tales violaciones y a los recursos existentes en caso de que estas se produzcan (A/HRC/32/36). El titular del mandato estableció cuatro categorías generales de fundamentalismo: a) fundamentalismo de mercado; b) fundamentalismo político; c) fundamentalismo religioso; y d) fundamentalismos culturales y nacionalistas.

75. En el caso del fundamentalismo de mercado, el titular del mandato trató casos en los que la estabilidad económica y financiera de un país fue esgrimida como razón para reprimir manifestaciones pacíficas. Si bien la actividad económica es importante, no es uno de los motivos enumerados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para permitir la restricción de los derechos de reunión pacífica y de asociación. Los Estados se embarcan en una senda peligrosa cuando priorizan la libertad del mercado sobre la libertad de los seres humanos. Los derechos económicos de los inversionistas no deben nunca prevalecer sobre los derechos humanos fundamentales enunciados en el Pacto (véase A/HRC/32/36, párr. 34).

76. En los casos más extremos de fundamentalismo político no se permite la existencia de partidos políticos opositores ni se toleran los desafíos al partido en el poder. Las estructuras estatales recurren a la violencia y a castigos que suelen suponer graves violaciones de los derechos humanos, con el propósito de crear un clima de terror que evite todo posible cuestionamiento del sistema de gobierno en vigor y de la ideología que lo sustenta. Las instituciones y los oficiales implicados están exentos de responsabilidad. El partido en el poder se considera la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes, lo que, en los hechos, anula la capacidad de quienes defienden ideologías divergentes de participar seriamente en la vida pública. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación están garantizados por la Constitución, pero, en la práctica, no pueden hacerse valer para criticar por vías pacíficas al partido en el poder o sus políticas (véase A/HRC/32/36, párrs. 46 a 51).

77. En algunos países, todo el poder político se concentra en las manos de una sola persona o familia, y, en ocasiones, se transmite por herencia. En casos extremos, el derecho a la libertad de formar asociaciones es prácticamente inexistente y los partidos políticos están prohibidos. En otros contextos, los participantes en reuniones pacíficas, las figuras de

⁴⁵ Véanse Ecuador: ECU 1/2017; Venezuela (República Bolivariana de): VEN 5/2013 y VEN 15/2015.

la oposición y los críticos son objeto de hostigamiento regular por el Estado, y a quienes abogan por reformas democráticas se los suele encarcelar o amenazar con la cárcel.

78. El fundamentalismo religioso restringe la libertad de pensamiento y a menudo conduce a la imposición de limitaciones indebidas a la libertad de asociación. En algunos países, a quienes profesan las religiones no reconocidas oficialmente se les niegan, en la práctica, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en un contexto religioso. En el informe se destaca el hecho de que el fundamentalismo antirreligioso puede ser tan perjudicial para los derechos de reunión y de asociación como el fundamentalismo religioso (véase A/HRC/32/36, párrs. 57 a 66).

79. En el informe se hace hincapié en los peligros que los fundamentalismos culturales y nacionalistas plantean para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Los sentimientos contrarios a la inmigración, a menudo basados en ideologías culturales y nacionalistas, han fortalecido la popularidad de muchos partidos políticos de derecha, especialmente en países del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados. En el informe se manifiesta gran preocupación por cuanto la aceptación y la adopción, por parte de los actores políticos, de actitudes de superioridad cultural o nacional han desencadenado un proceso de legitimación gradual del racismo y la xenofobia, que ha tenido importantes consecuencias para el goce de los derechos humanos (véase A/HRC/32/36, párrs. 69 y 70). Una cuestión que despierta especial inquietud es la penalización de las actividades de asociaciones y personas que ayudan a migrantes indocumentados.

H. Obstáculos encontrados en el espacio digital

80. Con el aumento del ejercicio, en Internet, de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, conforme al mandato se publicaron advertencias contra normas y prácticas que tratan de frenar el disfrute de esos derechos en línea. Aunque el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 24/5, recordó a los Estados su obligación de respetar y proteger plenamente los derechos de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación por cualquier vía, electrónica o no, varias comunicaciones arrojaron luz sobre las amenazas que se ciernen sobre los derechos humanos de quienes se asocian y se reúnen en línea.

81. En un informe publicado en el marco del mandato se señaló el aumento del uso de Internet, en particular de las redes sociales, y otras tecnologías de la información y las comunicaciones como instrumentos fundamentales que facilitan la organización de reuniones pacíficas. Sin embargo, algunos Estados han restringido drásticamente la utilización de esos medios para desalentar o impedir que los ciudadanos ejerzan sus derechos. A este respecto, el Relator Especial se refiere a un informe reciente en el cual el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión recomendó a todos los Estados que mantuvieran el acceso a Internet sin interrupción, incluso en momentos de disturbios políticos (véase A/HRC/17/27, párr. 79), y señaló que toda determinación del contenido que fuera preciso bloquear debía proceder de una autoridad judicial competente o un órgano independiente de cualquier influencia indebida de tipo político, comercial o de otra índole (*ibid.*, párr. 70).

82. En un informe publicado en el marco del mandato en 2013, se subrayó una vez más la importancia capital de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, como Internet y los teléfonos móviles, para la organización de reuniones pacíficas. Esas tecnologías permiten a los organizadores movilizar a grandes grupos de personas en forma rápida y eficaz, y a un costo bajo (véase A/HRC/23/39, párr. 72). Su importancia fue subrayada por los participantes y las delegaciones durante la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas (véase A/HRC/19/40, párrs. 8, 16 y 52). Debe señalarse que las personas que publican, en los medios sociales, llamamientos para la celebración de una reunión no deben ser consideradas organizadores de esta, como lamentablemente ocurrió en Malasia, por ejemplo (véase A/HRC/23/39, párr. 72).

83. En un informe publicado en 2014 con arreglo al mandato se indicó que, dado que los jóvenes son los usuarios más activos de los medios sociales en general, las limitaciones

para acceder a los sitios de estos medios afectarían de manera desproporcionada a su capacidad para organizarse y movilizarse para defender sus intereses comunes. A menudo los Gobiernos se escudan en la idea de que los jóvenes, en general, carecen de madurez y, por lo tanto, son incapaces de participar plenamente en los asuntos públicos para filtrar y dictar el contenido de los medios a los que puede accederse en su territorio (véase A/HRC/26/29, párr. 63).

84. Los casos examinados por el titular del mandato, en particular relacionados con países de Asia, se refieren a la prohibición de usar sitios web privados, incluidos los sitios web de redes sociales, como Facebook y Twitter, para difundir cualquier información sobre política, economía y asuntos culturales que se considere general o pública; la imposición de penas graves y desproporcionadas a las personas acusadas de escribir o publicar en línea información falsa o difamatoria; el uso de disposiciones excesivamente amplias que carecen de definiciones suficientemente claras y permiten a las autoridades penalizar la expresión en línea y acceder a los datos de Internet sin ningún control judicial; y la imposición de restricciones indebidas al derecho a la libertad de expresión y de opinión en Internet, entre otros⁴⁶.

85. En las comunicaciones enviadas como parte del mandato se identificaron cada vez más casos de violaciones de los derechos humanos de los blogueros, nueva tendencia observada en varios países, principalmente en África y Asia⁴⁷.

IV. Conclusiones y recomendaciones

86. **Las tendencias que se destacan en el presente informe confirman la existencia de patrones inquietantes de cierre del espacio cívico en todo el mundo, que han limitado seriamente el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Si bien reconoce los esfuerzos de algunos Estados para mitigar estas tendencias, preocupa al Relator Especial el creciente número de restricciones documentadas en todas las regiones, especialmente en nombre de la protección de la seguridad del Estado y la estabilidad nacional.**

87. **Desde la creación del mandato, se ha realizado una amplia labor destinada a contribuir al desarrollo del marco normativo para el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Esa tarea incluye la publicación de recomendaciones y directrices dirigidas a facilitar la promoción y la protección de estos derechos, teniendo en cuenta las inquietudes que los Estados han planteado en relación con la necesidad de preservar los valores democráticos y, al mismo tiempo, proteger sus propios intereses de seguridad.**

88. **Las tendencias identificadas muestran variaciones sutiles y complejas, habida cuenta de que los contextos difieren unos de otros. A este respecto, el Relator Especial se siente alentado por el interés demostrado por los Estados y otras partes interesadas que han proporcionado respuestas sustantivas a las alegaciones transmitidas a lo largo del mandato. Considera que el mandato constituye una oportunidad permanente para entablar un diálogo que permita hallar un mejor equilibrio entre el ejercicio de los derechos y los intereses legítimos de los Estados.**

89. **Durante los próximos tres años, el Relator Especial abordará los problemas detectados a través de estas tendencias mediante la profundización de los canales de comunicación y la interacción con agentes estatales y no estatales y miembros de la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos, a fin de reforzar y compartir las buenas prácticas y plantear inquietudes cuando prevalezcan las prácticas negativas.**

⁴⁶ Véanse Viet Nam: VNM 7/2013; Bangladesh: BGD 9/2013, BGD 10/2013, BGD 11/2013 y BGD 14/2013; Pakistán: PAK 13/2015 y PAK 8/2016; República Democrática Popular Lao: LAO 1/2014.

⁴⁷ Véanse Viet Nam: VNM 1/2017; Arabia Saudita: SAU 09/2012, SAU 8/2013, SAU 2/2014, SAU 13/2014, SAU 14/2014, SAU 1/2015, SAU 5/2016 y SAU 17/2017.

90. El Relator Especial dará continuidad a la labor realizada por sus predecesores y seguirá trabajando en estrecha colaboración con los Estados, los miembros de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones internacionales, los agentes no estatales, incluidas las empresas privadas, y todas las partes interesadas pertinentes, con el propósito de aplicar las normas más estrictas de protección del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

91. También trabajará en estrecha colaboración con los titulares de mandatos de los procedimientos especiales con quienes comparte temas de interés común y dedicará un esfuerzo considerable al fortalecimiento de la cooperación con los mecanismos regionales de derechos humanos.

92. Como parte de la presentación de futuros informes temáticos, el Relator Especial tratará de desarrollar la interrelación entre el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el disfrute de todos los derechos humanos, en particular la función que el ejercicio de esos derechos cumple en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

93. En sus informes, adoptará un enfoque pragmático frente a su labor, formulando recomendaciones prácticas y elaborando instrumentos para apoyar la actuación efectiva de todas las partes interesadas.

94. El Relator Especial considera que el mandato es un catalizador del diálogo en distintos niveles que propicia un cambio positivo para las sociedades, y seguirá trabajando para abrir nuevos espacios donde las iniciativas de promoción del titular del mandato sean pertinentes.

95. A la luz de lo antedicho, recomienda a los Estados:

a) Cooperar con el mandato suministrando respuestas detalladas y sustantivas a las comunicaciones señaladas a su atención. Las comunicaciones son un instrumento importante que permite a los Estados y al titular del mandato interactuar sobre situaciones específicas que afectan el goce de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. También representan, para los Estados, una oportunidad de demostrar su voluntad de abordar problemas y compartir buenas prácticas, y constituyen un barómetro que puede utilizarse para medir el compromiso de un Estado con la protección de esos derechos;

b) Buscar activamente el apoyo del titular del mandato cuando se necesite cooperación técnica y desarrollo de la capacidad, especialmente en relación con la sanción de nuevas leyes que pudieran afectar el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación;

c) Inspirarse en las buenas prácticas documentadas en numerosos informes de los anteriores Relatores Especiales. Esos buenos ejemplos muestran, entre otras cosas, que es posible elaborar leyes y políticas que protejan adecuadamente la libertad de reunión pacífica y de asociación y, al mismo tiempo, aborden problemas de seguridad. En particular, el Relator Especial recuerda la sección sobre las mejores prácticas relacionadas con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación que figura en el informe de 2012 del titular del mandato (véase A/HRC/20/27, párrs. 12 a 81). También señala a la atención el informe conjunto de 2016 del titular del mandato y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, en el que se esbozan diez principios para la gestión adecuada de las reuniones (A/HRC/31/66);

d) Apoyar la aplicación de políticas e iniciativas que promueven la tolerancia y la integración cultural, y luchar contra el populismo y el extremismo. Poner fin a la persecución y la represión de la sociedad civil y los movimientos sociales, y reconocer la importante y legítima función que una y otros desempeñan en la configuración de la gobernanza, el estado de derecho, la inclusión y el desarrollo en todas las regiones;

e) Tomar las medidas necesarias para que las víctimas de violaciones y abusos tengan derecho a un recurso efectivo y reciban reparación.

96. Por último, el Relator Especial alienta a otros actores, como las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones internacionales, incluidas las instituciones, los órganos y los mecanismos de las Naciones Unidas, los agentes de la sociedad civil y otros agentes no estatales, como las empresas privadas, a seguir promoviendo el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.
